

Trascendencia de la moderna legislación de montes en el Registro de la Propiedad

La clásica distinción entre montes públicos y privados establecida en la Ley de 24 de mayo de 1863 va perdiendo, cada vez con mayor rapidez, la nitidez de sus primitivos contornos, conforme van siendo relegados al desván de la Historia los principios que produjeron aquella legislación. El interés público y su secuela, la intervención administrativa, ganan cada día un nuevo reducto al interés y al derecho privados, hasta el punto que, de seguir la evolución con el mismo ritmo, dentro de muy poco tiempo será preciso buscar una nueva categoría jurídica para catalogar lo que hasta aquí ha podido conocerse con el nombre de propiedad privada forestal.

Sorprende más esta evolución cuando se considera la rapidez con que se ha efectuado. Entre la Ley del 63 y la de Presupuestos del 68—que pusieron en estado de venta los montes del Estado y que declaraban no sometidos a los de particulares a más restricciones que las impuestas por las reglas generales de policía—, y el Reglamento de 30 de mayo de 1941 y Decreto de 24 de septiembre de 1938—que, por un lado, tienden al incremento constante del área forestal de la pertenencia del Estado, y por otro prohíben a los particulares los aprovechamientos de sus montes sin una autorización especial y les obligan a participar a la Administración los cambios de dominio—, no media en el tiempo un período mucho mayor de medio siglo. En el aspecto filosófico, en cambio, el abismo que los separa es tan grande que sólo ha podido ser salvado mediante una reconstrucción desde sus cimientos de todo el edificio del Derecho relativo a la materia.

Nuestro limitado objeto en este trabajo no es hacer el estudio

de esa evolución ni el examen completo del estado legal vigente. Sólo nos interesan ahora las repercusiones registrales prácticas del mismo, de las que intentaremos hacer una breve recopilación metódica. El aspecto teórico del problema, en cuanto a la necesidad, utilidad y consecuencias de la inscripción de los montes públicos, fué ya magistralmente tratado en los trabajos publicados en los números 3, 4, 6 y 8 de esta misma Revista por los señores D. Jerónimo González, D. Niceto Alcalá-Zamora y D. Gabriel Mañeco.

No eran muy importantes en la antigua legislación las especialidades de los montes en cuanto a su ingreso y desenvolvimiento jurídico dentro del Registro: los públicos, como cualesquiera otros bienes del Estado o corporaciones locales, llegaban a él en la forma general determinada para esta clase de fincas, sin que hubiese que citar tampoco disposición alguna importante que de modo especial afectase a su vida dentro de la institución; los privados, al no estar sometidos a más limitaciones que las que significaban las reglas generales de policía, seguían en el Registro las normas genéricas de los demás bienes de propiedad particular.

La que desde nuestro punto de vista llamamos moderna legislación, que aparte de disposiciones de menor interés se concentra hoy en el Decreto de 24 de septiembre de 1938 y en la Ley reguladora del patrimonio forestal del Estado, de 10 de marzo de 1941, desenvuelta por el Reglamento de 30 de mayo del mismo año, aporta al campo del Registro inmobiliario mayor número de peculiaridades para una y otra clase de montes, consecuencia del marcado intervencionismo administrativo en las dos direcciones en que puede manifestarse: la positiva—acción directa de la Administración, técnica y jurídica, sobre los montes de todas clases—y la negativa—abstenciones y limitaciones a que han de someterse los particulares en el ejercicio de su derecho de propiedad.

Para nuestro objeto separaremos, en primer término, los montes del Estado de los privados o de entidades públicas locales, considerando finalmente las obligaciones especiales impuestas a los Registradores de la Propiedad con relación a los de este segundo grupo.

I. Montes del Estado.—Tanto los que éste posee en la actualidad como los que por cualquier causa adquiera en lo sucesivo,

forman hoy parte del Patrimonio Forestal del Estado, servicio público personificado y dotado de medios económicos autónomos que fué establecido por la Ley de 9 de octubre de 1935, regido ahora por la Ley y el Reglamento del 41 antes aludidos. Goza este organismo de plena capacidad jurídica, actuando por medio de sus organismos rectores, que son un Consejo y un director jefe de servicio.

Los montes poseídos por el Estado hasta el año 1935 se inscribían a su nombre en el Registro, con sujeción a la legislación anterior, contenida fundamentalmente en la Ley y Reglamento de Montes, en el Real decreto de 1 de febrero de 1901 y en la Real orden de 9 de octubre de 1902, recogida en los artículos 42 y 21 y siguientes del Reglamento hipotecario de 1915. Estos mismos preceptos siguen regulando ahora la materia—de la que el nuevo Reglamento hipotecario se ocupa en sus artículos 30 y 15 y siguientes—, sin más variante que la de que todas las inscripciones se practicarán a nombre de la nueva personalidad administrativa, cuya representación, que es delegable, corresponde a su director en cuantos actos y contratos haya de intervenir.

La acción administrativa sobre esta clase de montes se manifiesta en el Registro a través de los actos dispositivos, ya que los de disfrute o administración no llegan a adquirir trascendencia real. No se trata en el Reglamento del Patrimonio de la venta de los inmuebles de su pertenencia, puesto que desde la suspensión definitiva de las leyes desamortizadoras en este punto, la política forestal del Estado se orienta, como se ha visto, precisamente en el sentido opuesto de adquisición del mayor número posible de fincas de esta naturaleza. El Reglamento trata sólo de tres clases de actos de disposición ejercidos por el Patrimonio: permutas, servidumbres y deslindes, los que, a nuestro objeto, vienen regidos por normas que con ligeras variantes son las mismas establecidas por la Ley del 63 y su Reglamento.

En cuanto a las permutas, dispone el artículo 84 del Reglamento del Patrimonio que los montes y terrenos del mismo podrán ser permutados por otros públicos o de particulares, sujetándose a las normas que se establecen para las compras, de las que después hemos de ocuparnos.

La constitución y redención de servidumbres se hallan sujetas

a reglas especiales para salvaguardia de los intereses del Estado, pero en su inscripción siguen las normas generales, siendo en ambos casos el título inscribible la escritura pública, si medió la conformidad del interesado, o la hoja de valoración o acta de ocupación, acompañada del resguardo del depósito, si se llegó a la expropiación por falta de esa conformidad, según dispone para las expropiaciones en general el artículo 32 del Reglamento hipotecario.

Finalmente, con relación a los deslindes, se declaran vigentes las disposiciones que con anterioridad los regulaban: la Dirección del Patrimonio acordará los que hayan de realizarse, aprobando las memorias preliminares y los presupuestos; el expediente se resuelve por el Ministerio de Agricultura y, una vez firme, se procede al amojonamiento. El acta de deslinde, firmada por el Perito o Ingeniero encargado y por los interesados asistentes cuya negativa no se haya consignado por diligencia, una vez aprobada por el Ministerio, será el título inscribible en el Registro, de acuerdo con lo dispuesto en el número 2.º del artículo 12 del mismo Reglamento de la Ley Hipotecaria.

II. Montes de Corporaciones públicas o de particulares.—La acción administrativa en cuanto a los mismos se lleva a cabo, aparte de los actos relativos a su disfrute sin efectos reales, por medio de los llamados «convenios», de la compra o permuta y de la expropiación forzosa.

A) *Convenios.*—Bajo este epígrafe se ocupa el Reglamento del Patrimonio, en sus artículos 56 al 59, de un contrato en virtud del cual el propietario cede a aquél, por tiempo indefinido o determinado, los terrenos cuya repoblación forestal le interese, a cambio de obtener una participación en los beneficios que en su día se obtengan de las masas arbóreas.

Este contrato, una vez conformes ambas partes, se elevará a escritura pública, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad; a más de esto, el vuelo de las masas arbóreas que se creen debe ser inscrito en el Registro a nombre del Patrimonio, sin perjuicio de los derechos que sobre el mismo se hayan reservado al propietario del suelo. La inscripción es, por tanto, doble: una previa del derecho real establecido, cuyo título es la escritura pública, y otra posterior de las masas arbóreas, cuyo título no se regula, pero que

deberá ser la certificación expedida por el Ingeniero jefe de Montes de la provincia, en la que conste su creación, con las circunstancias necesarias para ser inscrita.

No es ésta ocasión de detenerse a examinar la naturaleza del derecho adquirido por el Patrimonio sobre los terrenos a que afecte el «convenio», y que tal vez pudiera ser catalogado como una forma atípica de la enfiteusis. De todos modos, sus condiciones pueden variar según los pactos especiales que de común acuerdo se establezcan, y a los efectos registrales sólo nos interesa hacer constar que se trata de un derecho real, puesto que expresamente se declara inscribible, y que según la abundante y reiterada jurisprudencia de la Dirección General de los Registros, recogida en la Resolución de 2 de octubre de 1884, a la inscripción del vuelo ha de preceder la del suelo, por lo que, si la finca afectada no está previamente inscrita, no podrá inscribirse el convenio ni la masa arbórea mientras tal defecto no se subsane en la forma adecuada, es decir, mediante la inmatriculación del inmueble.

B) *Compras y permutas*.—Se aplican a los terrenos necesarios para la ejecución de proyectos aprobados o a los comprendidos dentro de las zonas declaradas de «interés forestal», así como a todos los que convengan a los fines de la Administración, y se encuentran reguladas en los artículos 60 al 68 del Reglamento del Patrimonio.

Desde el punto de vista de los particularés o entidades propietarios, pueden dividirse en voluntarias y forzosas; las primeras son las que inician el vendedor o el Patrimonio libremente, por medio de oferta que la otra parte acepta o rechaza. Para su inscripción, como es lógico, deberán hacerse constar en escritura pública, sin que presenten, por otra parte, especialidad alguna registral.

Las forzosas son las que se llevan a cabo en virtud de los derechos de tanteo y retracto que el Patrimonio goza, en general, sobre las fincas forestales mayores de 250 hectáreas, y de los que después se ha de tratar también al ocuparnos de las obligaciones de los Registradores. Estos derechos adoptan en su ejercicio distinta forma, según se trate de ventas o subastas, sin que, como es lógico, puedan tener virtualidad en los casos de permuta.

Tratándose de venta, si medió el aviso previo al Patrimonio, tiene éste un plazo de dos meses para iniciar las gestiones de ad-

quisición en la forma ordinaria, debiendo terminarse con la compra o el desistimiento en el término máximo de seis meses; si el aviso no ha tenido lugar, puede el Patrimonio entrar en posesión de la finca en el plazo de diez años por el precio en que fué vendida, con deducción de los daños causados. Se instruirá el expediente por la Dirección, dirigiéndose al propietario una hoja de aprecio de la finca, siguiendo su tasación un procedimiento idéntico al de la expropiación forzosa en el período de justiprecio; previos los trámites legales, esa hoja de aprecio será documento inscribible en el Registro de la Propiedad.

Si se trata de subasta, cualquiera que fuese su causa, el aviso debe darse por la autoridad o particular que firme el anuncio, con quince días por lo menos de anticipación a la celebración del remate, pudiendo el Patrimonio ejercitar su derecho de tanteo en un plazo de quince días, a contar de la fecha de la adjudicación provisional; si así lo hace, la escritura se otorgará a su nombre y éste será el título para la inscripción. No verificándose el aviso, podrá el Patrimonio entrar en posesión de la finca, en cualquier momento antes de los diez años, por el precio de la adjudicación más los gastos de subasta, de la misma manera expresada para caso de venta. El adjudicatario del remate puede subsanar la falta de aviso previo dándolo él mismo en el mes siguiente a la adjudicación, lo que concederá al Patrimonio el derecho de opción durante los quince días siguientes, sin perjuicio de la responsabilidad del que incumplió la obligación de avisar previamente.

C) *Expropiación forzosa*.—Tratan de la misma los artículos 69 y 70 del Reglamento del Patrimonio y tiene lugar con relación a los terrenos necesarios para realizar los trabajos incluidos en los proyectos aprobados, cuando sus propietarios rehusen otros medios de enajenación. No presenta este procedimiento de enajenación especialidades registrales, rigiéndose por las reglas comunes a todas las expropiaciones.

III. Obligaciones especiales impuestas a los Registradores.—Afectan particularmente a los Registradores dos obligaciones que la legislación vigente les impone, reflejo de la moderna política forestal del Estado: una positiva, consistente en el aviso que ha de dar a la Administración cuando inscriba determinadas transmisiones de fincas rústicas, y otra negativa, que se traduce en la

prohibición de inscribir ventas de fincas forestales de considerable extensión sin que se acredite el cumplimiento de ciertos requisitos.

También se refleja esa moderna política en el artículo 280 del vigente Reglamento Hipotecario, que asigna a los Jueces la obligación de dar conocimiento a la Jefatura del distrito forestal de la incoación de expedientes de dominio relativos a fincas destinadas a monte; pero dado el limitado campo en que se mueve la calificación por el Registrador de los documentos judiciales, el cumplimiento o incumplimiento de ese deber por parte del Juez ha de ser punto no sometido a su apreciación.

Veamos ahora con algún detenimiento cada una de las dos obligaciones referidas:

A) *Obligación positiva*.—Se halla establecida en el párrafo 3.º del artículo 2.º del Decreto de 24 de septiembre de 1938, sobre defensa de la riqueza forestal, al disponer que los Registradores comunicarán a los Ayuntamientos y a las Jefaturas de los distritos forestales los cambios de dominio que se operen en las fincas cuyo suelo esté «más o menos cubierto» con alguna de las especies vegetales mencionadas en el artículo 1.º—en el que pueden decirse comprendidos todos los árboles destinados principalmente a aprovechamientos maderables o leñosos—, o cubiertas de matorral, o dedicadas a pastos, y de aquellas fincas o partes de fincas en que la zona forestal sea predominante respecto a la agrícola.

Justifica el preámbulo este precepto por la necesidad de realizar el inventario de los montes de propiedad particular. Con este fin señala también a los propietarios de fincas forestales la obligación, primero, de presentar declaración jurada al Ayuntamiento y a la Jefatura del distrito de las fincas que posean de esta naturaleza, y después, la de comunicar a ambos organismos los cambios de dominio que en ellas se operen.

Como su solo enunciado hace patente, el deber impuesto a los Registradores ha de ser de escasa eficacia práctica, así como de muy difícil cumplimiento.

Prácticamente, ha de ser nulo el resultado porque el Registrador no tiene en su poder copia de las declaraciones juradas presentadas por los particulares—suponiendo que hubiesen sido presentadas en la forma debida y con la oportuna mención de los datos registrales—, y al no poder contar con un índice forestal por

fincas y personas, las noticias que suministre a la Administración han de aparecer desconectadas por completo de los registros que por su parte debe ésta llevar, siendo así que unos y otros habrían de marchar con perfecto paralelismo para cumplir la finalidad perseguida por el Decreto.

Y respecto a la dificultad de su realización, el primer inconveniente nace de su misma desmesurada generalidad: comprende, como hemos visto, todos los cambios de dominio, lo mismo inter vivos que mortis-causa; y con relación a las fincas afectadas, una interpretación un poco amplia de los términos empleados en el Decreto dejaría muy escaso número de ellas fuera de sus preceptos. La segunda dificultad se deriva de su falta de reglamentación, pues no se sabe qué circunstancias habrán de constar en las comunicaciones que han de enviar los Registradores, ni el plazo en que deben ser formuladas, ni, en suma, ninguno de los detalles indispensables para cumplir este servicio en forma útil y unificada. Por otra parte, también será difícil para el Registrador la determinación de los inmuebles afectados, toda vez que no es obligatorio ni demasiado corriente en la práctica expresar el cultivo de las fincas en los títulos inscribibles.

En vista de todo ello, es de suponer que hasta la fecha no habrá reportado muchas ventajas a la Administración este pesado deber asignado a los Registradores, por lo que se impone su reforma, en el sentido de hacerlo viable, o su supresión como del todo ineficaz.

B) *Obligación negativa*.—Está contenida en los artículos 63 y 64 del Reglamento de 30 de mayo de 1941, que prohíbe a los Registradores inscribir documentos de venta de fincas forestales de extensión superior a 250 hectáreas sin que se presente el duplicado de la notificación hecha al Patrimonio, con la fecha y firma de su Director. Comprende la prohibición, a más de las fincas con superficie mínima de 250 hectáreas no dedicada al cultivo agrario, las de menor extensión y forestales en sus tres cuartas partes que procedan de la división de una finca o grupo de fincas que reúnan aquellas circunstancias, si la venta trata de realizarse antes de los tres años de la división, así como las que sumen más de 250 hectáreas forestales, si son colindantes o separadas entre sí por una distancia inferior a 500 metros y pertenecen al mismo propietario.

La notificación se hará por duplicado, y uno de sus ejemplares,

firmado y sellado por el Director del Patrimonio o por quien le represente, será devuelto como justificante del cumplimiento de la obligación impuesta y deberá ser exigido por el Registrador para practicar la inscripción. El obligado a dar el aviso previo es el enajenante, pero puede también hacerlo el adquirente con los mismos efectos. La finalidad de este requisito, como vimos al ocuparnos de las ventas forzosas, es hacer posible el ejercicio por parte del Patrimonio del derecho de tanteo, que conserva por plazo de dos meses, a contar de la fecha de la recepción del aviso; si éste no ha tenido lugar, le asiste el derecho de retracto durante diez años, sin perjuicio de las responsabilidades que la omisión origine.

La Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 29 de junio de 1941, recuerda a los Registradores el cumplimiento de esta obligación.

El fundamento es aquí más claro que en el caso examinado en el epígrafe anterior, estando además reglamentada de forma mucho más completa. No obstante, hubiera sido de desear que en la expresada Circular, en lugar de limitarse al escueto recuerdo de la ley, hubiera dado normas la Dirección acerca del modo de proceder en los casos de duda, motivada por la falta de elementos de juicio que en la mayor parte de los casos tendrá el Registrador para poder determinar si las fincas transmitidas son o no de las comprendidas en el precepto que comentamos. Tal vez, en estos supuestos dudosos, sería lo más indicado exigir a las partes declaración suficientemente expresiva, que quedaría archivada en el Registro, salvando así la responsabilidad del Registrador sin grave perjuicio de los derechos privados, que no pueden menos de lesionarse si innecesariamente se interpretan de modo extensivo las disposiciones de excepción que los limitan.

FERNANDO DE LAS HERAS MARTÍNEZ.
Registrador de la Propiedad.