

El Derecho agrario y el Registro de la Propiedad⁽¹⁾

Al tratar de estudiar el enlace entre el nuevo Derecho agrario y el sistema jurídico del Registro de la Propiedad inmobiliaria, para ordenar sus relaciones recíprocas y determinar hasta dónde puede el uno someterse al otro, la primera dificultad con que se tropieza es la situación actual del Derecho agrario en España. Se halla el mismo en un período culminante de su elaboración legislativa. Prescindiendo de los nuevos rumbos hacia donde pueden orientarse en forma divergente las leyes que lo han establecido, por ejemplo, la de Reforma Agraria, de 15 de Septiembre de 1932, amenazada de inminente revisión, resulta, además, que todavía están pendientes de redacción, discusión o aprobación varias importantes leyes, cuya repercusión en el sistema inmobiliario de nuestra patria no puede menos de ser trascendental. Tal sucede con la ordenación de la propiedad comunal o de los ahora llamados bienes rústicos municipales, intentados reglamentar por los Decretos de 21 de Enero de 1933 (*Gaceta* del día 22, rectificado en la *Gaceta* del día 26), y el Decreto de 8 de Febrero de 1933 (*Gaceta* del día 10), que dejó sin efecto los dos anteriores; con el régimen arrendatario de la propiedad rústica, pendiente de discusión el proyecto de 23 de Febrero de 1934 (*Gaceta* del día 24), y la proposición de ley presentada por varios diputados; con la revisión de los foros y redenciones de la «rabassa morta» (base 22 de la ley de Reforma Agraria); con la

(1) Ponencia del Sr. Campuzano a la Subcomisión de Derecho civil de la Comisión jurídica asesora que actualmente estudia el anteproyecto de ley Hipotecaria.

organización del crédito agrícola y con la creación del Banco Nacional para este mismo fin (base 23 de la misma ley) (1).

Mientras no se dicten las disposiciones citadas, no se puede saber, en definitiva, la forma y desenvolvimiento de nuestro Derecho agrario ni, mucho menos, su enlace con el Registro de la Propiedad.

* * *

Hecha la previa advertencia anterior, y con la salvedad que supone, procede exponer los puntos a examinar en esta ponencia.

El enlace entre el Derecho agrario y el Registro de la Propiedad hay que examinarle desde tres ángulos diferentes: es el primero de ellos el relativo al régimen diferencial de la propiedad rústica, según esté o no afectada por las leyes agrarias; el segundo de ellos se refiere a las nuevas figuras jurídicas creadas o eliminadas por dichas leyes de la vida española, y es el tercero el relativo al funcionamiento de los derechos de garantía, en combinación con la función social del nuevo Derecho agrario.

A parte de esto, habrá también que examinar la nueva configuración del derecho dominical sobre la propiedad agraria, estudiando las desviaciones o restricciones impuestas en las facultades de goce y disposición, y examinando cómo todo ello puede ser recogido y ordenado por el mecanismo registral.

I

RÉGIMEN JURÍDICO DIFERENCIAL DE LA PROPIEDAD RÚSTICA

Las disposiciones promulgadas sobre el Derecho agrario español, principalmente la fundamental de ellas, que es la ley de 15

(1) Despues de redactada esta ponencia aún han aparecido el Decreto de 20 de Septiembre de 1934 (*Gaceta* del 21) reorganizando las comunidades de campesinos; otro de 27 de Septiembre de 1934 (*Gaceta* del 2 de Noviembre), autorizando al Ministro de Agricultura para presentar un proyecto de ley sobre ordenación y reintegración del patrimonio rústico municipal; otro de 13 de Diciembre de 1934 (*Gaceta* del 15), sobre revisión del Censo de campesinos; una Orden de 20 de Diciembre de 1934 (*Gaceta* del día 22), estableciendo normas para el asentamiento de campesinos, y la Ley de 21 de Diciembre del mismo año (*Gaceta* del 29), llamada de yunteros, prorrogando hasta 31 de Julio próximo las ocupaciones de tierras.

de Septiembre de 1932, imponen a la propiedad rústica una diferenciación que obliga a separarla en dos clases perfectamente distinguidas: una, la de la propiedad *afectada* por la Reforma Agraria; otra, la de la propiedad *no afectada* por dicha reforma. La primera, como es natural, está sujeta a todas las trabas y restricciones que de esa reforma se derivan; la segunda, en cambio, está libre de ellas.

Resulta así una especie de resurgimiento de aquella diferenciación romana que colocaba en un plano superior al dominio quiritorio y dejaba al bonitario en una zona menos privilegiada. Vuelve también a la memoria aquella separación de la propiedad a que dió lugar en este punto la invasión germánica, separando la de los vencedores y la de los vencidos. Salvando ideas, épocas y posiciones, ahora habrá también unas fincas privilegiadas que vivirán jurídicamente protegidas por el Derecho civil ordinario, y habrá otras fincas, de inferior condición, sujetas a las restricciones de la legislación agraria en sus diversos aspectos y matices.

El Registro de la Propiedad, si ha de ser un instrumento útil por completo, desde este punto de vista, ha de recoger con la mayor claridad tal distinción entre las dos clases de propiedad, para que el que contrata o adquiere en cualquier forma derechos sobre bienes rústicos pueda saber con seguridad el alcance de sus facultades.

La moderna legislación ha procurado ya proveer a esta necesidad. Por de pronto, en la misma ley de Reforma Agraria se separa con un trazo vigoroso la propiedad exceptuada y la propiedad susceptible de ser incorporada al régimen de restricción, para ser expropiada u ocupada temporalmente. En la base sexta de dicha ley se enumeran las fincas que quedan exceptuadas de la ocupación temporal y de la expropiación. Es, pues, evidente que las fincas comprendidas en dicha base quedan sometidas a los mismos preceptos del derecho anterior a la Reforma, y respecto de ellas, no será necesario adoptar ninguna disposición, ya que como órgano de publicidad respecto de las mismas funciona el propio precepto legal.

En cambio, sucede todo lo contrario respecto de las fincas susceptibles de expropiación u ocupación. El adquirente del dominio o de un derecho real sobre ellas, ni económica ni jurídicamente puede desenvolver su actividad con entera autonomía. Aunque en un

principio pudiera parecer que, fijadas por la base 6.^a las fincas excluidas de la Reforma, quedaban implícitamente determinadas las incluidas en ella, que debieran ser todas las demás, no sucede así.

La razón de esto consiste en que la ley de Reforma Agraria, si bien ha determinado, de una parte, cuáles son las *fincas exceptuadas* de ella, y de otra parte, ha fijado también cuáles son las *susceptibles de expropiación u ocupación*, en cambio, no ha precisado otro término distinto de esta división arbitraria, que consiste en determinar cuáles son las fincas *no sujetas a expropiación u ocupación*. De aquí se infiere la necesidad de que funcione en el Registro un resorte por virtud del cual se puedan distinguir las fincas sujetas a la Reforma de las no sujetas, aun dejando aparte las exceptuadas, para las cuales debe considerarse como suficiente la declaración legal de la base 6.^a

Aún hay más: dentro de las fincas susceptibles de expropiación u ocupación, es preciso distinguir el grado, más o menos próximo, de esta susceptibilidad, así como el tránsito de la misma posibilidad expropiatoria al hecho de la expropiación. Esto quiere decir que, al ordenar los asientos del Registro en relación con estas fincas, es indispensable buscar un procedimiento por virtud del cual se separen las fincas que van a expropiarse, primero, y luego, el hecho de la expropiación. Análogamente, adscrita la finca expropiada a algunos de los fines propugnados por la ley de Reforma Agraria, será conveniente, en unos casos, y necesario, en otros, el hacer constar en los libros territoriales la adscripción de la finca a la realización de tales fines.

Todo ello ha de reflejarse con la debida claridad en el Registro inmobiliario, para que éste realice su cometido con las necesarias garantías.

La legislación actual, aunque de una manera imperfecta, ha procurado llenar esta necesidad. Así, en la base 7.^a de la ley de Reforma Agraria se declara que el acuerdo que recaiga en los recursos que se interpongan sobre inclusión o exclusión de fincas en el inventario se comunicará a los Registradores, para los efectos procedentes. Entre estos efectos, indudablemente, deben estar incluidos los que se refieren a la constancia en el Registro de la situación de las fincas en relación con la Reforma Agraria; los números 16 y 17 de la Orden de la Dirección General de Reforma Agraria de

30 de Diciembre de 1932 establecen, en cierto modo, la manera de relacionar el inventario de fincas expropiables con el Registro de la Propiedad, disponiendo que, al margen de las inscripciones de la finca o fincas que vayan a ser expropiadas, se extienda una nota marginal.

Pero claro es que esta disposición, de carácter propiamente hipotecario, debe tener en la ley Hipotecaria su adecuado lugar, y por ello en esta ponencia se propone la necesidad de que, mediante inscripciones, notas marginales o asientos adecuados, se haga constar la afección de las fincas a la Reforma Agraria por su inclusión en el inventario formado al efecto.

Conviene asimismo que, en relación con todos los antecedentes relativos a la Reforma Agraria, funcione la publicidad normal del Registro de la manera más amplia y libre posible. Ya el Instituto ha tratado de satisfacer esta necesidad mediante Orden de 23 de Septiembre de 1933 (*Gaceta* del día 29); pero por análogas consideraciones a las antes indicadas, esta reglamentación debe constituir materia propia de la ley Hipotecaria, y debe estar incorporada a su contenido.

Todo esto es de permanente interés, porque el inventario de fincas susceptibles de ocupación y expropiación no puede considerarse como terminado nunca de una manera definitiva. Así se infiere de la Orden de 21 de Marzo de 1934 (*Gaceta* del 22), en la que se reconoce que pueden incorporarse a dicho inventario en cualquier tiempo las fincas comprendidas en los apartados 1.^o, 2.^o, 3.^o, 4.^o, 7.^o y 9.^o de la base 5.^o

II

FIGURAS JURÍDICAS ELIMINADAS O CREADAS POR LA REFORMA AGRARIA

a) *Figuras eliminadas por la ley de Reforma Agraria.*—La base 22 de la ley de Reforma Agraria declara que quedan abolidas, sin derecho a indemnización, todas las prestaciones en metálico o en especie provenientes de derechos señoriales, aunque estén ratificadas por concordia, laudo o sentencia. Este precepto ha sido desarrollado por el Decreto del Ministerio de Agricultura de 24 de Noviembre de 1933 (*Gaceta* del día 26). En este Decreto se establece el criterio para determinar el carácter de señorial que pueden tener determinadas prestaciones. Claro es que ello constituye materia de

índole propiamente civil, más que hipotecaria, y que, por consiguiente, debe considerarse fuera del ámbito propio de las normas que rigen el Registro de la Propiedad. Pero si esto es así, en cuanto a la doctrina sustantiva del concepto de las prestaciones señoriales, no sucede lo mismo en lo que se refiere al modo de hacer constar la extinción de dichas prestaciones en los libros territoriales. A este efecto, el artículo 9.^º del referido Decreto dispone que el traslado oficial del acuerdo tomado por el Instituto de Reforma Agraria, cuando declare señorial el origen del gravamen, será título bastante para la cancelación de sus inscripciones o menciones en el Registro de la Propiedad. He aquí un precepto de índole puramente registral que, sin duda alguna, deberá engarzarse en su lugar adecuado, dentro de los que son propios de la ley Hipotecaria.

b) *Figuras jurídicas creadas por la ley de Reforma Agraria.*— Son éstas numerosísimas, y procuraremos hacer una exposición sucinta de las que consideramos dignas de tenerse en cuenta.

1.^a Por de pronto hay que destacar el apartado g) de la base 8.^a, según el cual, el Estado, una vez expropiada la tierra, se subroga en los derechos dominicales. Resulta, por lo tanto, que, a consecuencia de la Reforma Agraria, el Estado adquiere la propiedad de determinados bienes rústicos. Ahora bien: esa propiedad no la adquiere el Estado para ejercer sobre ella una libre disposición, sino más bien para llevar a cabo los fines de la Reforma Agraria. Se trata, por consiguiente, de bienes que no son de dominio público ni de uso público, aunque en cierto modo pudieran considerarse incluidos en el número 2.^º del artículo 339 del Código civil. Mas, aun admitiendo esta última tesis, a pesar de que la ponencia la estima muy dudosa, es indudable la conveniencia de inscribir los bienes que el Estado adquiera por este medio, a su nombre y como sometidos al destino específico que estime oportuno el Instituto de Reforma Agraria, dentro del destino genérico que supone dicha Reforma.

Una vez adquiridas las fincas por el Estado, a consecuencia de la Reforma Agraria, e inscritas a nombre del órgano que le representa a estos efectos, o sea del Instituto de Reforma Agraria, es preciso tener en cuenta que las citadas fincas pueden continuar dentro del patrimonio del mismo Estado, o pueden salir de él de un modo temporal o de un modo definitivo. Pues bien: todas estas cir-

cunstancias deben ser recogidas y reflejadas por el Registro de la Propiedad, para el debido aseguramiento del tráfico jurídico.

El Estado, o sea en este caso el Instituto, puede destinar las fincas a la repoblación forestal, a la construcción de pantanos y demás obras hidráulicas o a la creación de grandes fincas de tipo industrializado, llevadas directamente por el mismo Instituto, sólo a los fines de enseñanza, experimentación o demostración agropecuaria o cualquier otro de manifiesta utilidad social (base 12, apartado s). En estos casos podría sostenerse que tales bienes no debieran inscribirse, de acuerdo con lo preceptuado en el número 1.º del artículo 12 del vigente Reglamento hipotecario. Sin embargo, la ponencia estima que, aunque sólo sea para que en estos bienes se pueda defender la actividad de un ramo administrativo respecto de la de otros ramos, aunque no sea necesaria su inscripción en el Registro, podrán ser inscritos en el mismo.

2.º Se modelan también, dentro de la ley de Reforma Agraria, determinados tipos de concesiones, que, indudablemente, deben ser recogidas por el Registro de la Propiedad. Unas de ellas son temporales, otras de ellas son definitivas, y otras son de duración indeterminada, y es preciso que cada una haga constar en los libros fundiarios su fisonomía característica.

Son *concesiones temporales* las comprendidas en los apartados c) y h) de la base 12, cuando se trata de grandes fincas cuya explotación se conceda a asociaciones de obreros campesinos o a Ayuntamientos, particulares, empresas o compañías explotadoras nacionales, solventes y capacitadas, que aseguren el realizar en dichas fincas las mejoras permanentes y de importancia que el Instituto determine en el acuerdo de cesión.

Son *concesiones definitivas* las que se comprenden en los apartados j), k) y l) de la misma base 12, cuando se cedan a los arrendatarios actuales las fincas que lleven en arrendamiento, bien a censo reservativo o enfitéutico, y cuando se cedan a arrendatarios o trabajadores manuales parcelas complementarias de terreno.

Son *concesiones de duración indeterminada* las comprendidas en los apartados a) y b) de la misma base 12, o sea las que se refieran a la parcelación y distribución de terrenos de secano o regadio a favor de los campesinos que hayan de ser asentados o a sociedades y organismos netamente obreros.

Indudablemente, todas estas concesiones, con sus peculiaridades específicas, deben hacerse constar en el Registro, mucho más si se tiene en cuenta el carácter intangible de las mismas, con arreglo a la base 13 de la misma ley de Reforma Agraria, según la cual la validez y subsistencia de las concesiones establecidas con arreglo a las disposiciones de esta ley no podrán modificarse por la transmisión, cualquiera que sea el título de la propiedad a que afecte.

3.^a Otra nueva figura jurídica creada por la ley de Reforma Agraria es la del asentado.

A juicio del que suscribe, aun cuando los contornos de esta reciente institución jurídica aparecen sumamente imprecisos, puede estimarse aproximada, de una parte, a la concesión, y de otra parte, al precario. Tal vez, cuando se trate de asentamientos individuales, habrá más de concesión que de precario; en cambio, cuando se trate de asentamientos colectivos, las personas individuales que forman parte de la colectividad asentada, y aun esta misma colectividad, disfrutarán de un derecho que se aproxima más al precario que a la concesión.

Esta importante distinción debe ser reflejada en el Registro de la Propiedad, por cuanto que en los casos de concesión debe ser indudable la necesidad de inscribirla en el Registro; por el contrario, en los casos de precario es de estimar innecesaria esa misma formalidad.

4.^a Hay que destacar también aparte, como nueva construcción, la de las comunidades de campesinos.

Estas parecen entidades a las que se atribuyen derechos de goce, pero no de disposición. Así se desprende de las bases 14 y 16 de la ley de Reforma Agraria y del Decreto de 7 de Septiembre de 1933. En la base 14 se dice que las Juntas provinciales tomarán posesión de las tierras mediante acta, que se extenderá por triplicado, remitiéndose un ejemplar al Instituto de Reforma Agraria después de inscrito en el Registro de la Propiedad.

Parece, pues, que son las Juntas provinciales las que, según la ley, deben ostentar la titularidad de estos bienes en el Registro. Coincide con este criterio el artículo 5.^o del citado Decreto de 7 de Septiembre de 1933, según el cual las comunidades no podrán realizar acto alguno de disposición sobre las fincas que se les asig-

nen, ni que implique transformación o destrucción de los elementos integrantes.

Converge con el mismo criterio el artículo 2.^º del repetido Decreto, en el que, al regular las actas de constitución de las comunidades, se dispone también que se extiendan por triplicado, sin ordenarse la inscripción de ninguno de los ejemplares.

Sin embargo, la ponencia no se atreve a sostener un criterio decidido en este punto, aunque más bien se inclina a que sean inscribibles las adjudicaciones que de las fincas se hagan a las comunidades, a pesar de que se contrarie en cierto modo la tendencia que se observa en los preceptos antes transcritos.

Estimula la opinión en este sentido, aparte de otros motivos, la formación de bienes de familia que puedan promover dichas comunidades, según el artículo 3.^º de su Decreto constitutivo. Entienden los firmantes que sólo la inscripción en el Registro puede dar completa seguridad jurídica a esos bienes de familia.

5.^º Son también figuras jurídicas nuevas implantadas por la ley de Reforma Agraria, que deben ser recogidas en la ley Hipotecaria e incorporadas al Registro mediante las oportunas inscripciones, el mismo bien de familia a que acabamos de aludir, los hogares campesinos (apartado *d*) de la base 12) y los cotos sociales de previsión (apartado *i*) de la misma base).

Claro es que todas estas figuras jurídicas no están todavía elaboradas por el derecho sustantivo, que en alguna de ellas, como en los hogares campesinos, sólo se ha cuidado de consignar el nombre; pero sin que ni siquiera se haya abocetado su forma ni insinuado su contenido.

En esta situación se comprende la imposibilidad de dictar normas respecto de su acceso al Registro de la Propiedad, siendo sólo posible, por ahora, el afirmar la conveniencia de ese presupuesto.

6.^º Como novedad jurídica se establecen en la ley de Reforma Agraria ciertos derechos de prelación a favor de las explotaciones colectivas. Se recoge esta tendencia en el párrafo último de la base 11, donde se consigna un derecho preferente de asentamiento a las organizaciones obreras que lo hubieren solicitado para los fines de explotación colectiva. De igual modo, en la base 21 se establece que en el aprovechamiento agrícola tendrá preferencia la forma de explotación en común. En la misma base se agrega que los

pastos, hierbas y rastrojeras serán siempre de aprovechamiento colectivo, confirmado lo que ya se dice también en la base 16, al disponer que el arbolado y los pastos de las dehesas expropiadas se cultivarán y explotarán colectivamente.

Estos derechos de preferencia, como establecidos en la Ley y no nacidos de acto ni de negocio jurídico, no será necesario hacerlos constar en el Registro, bastando, a los efectos de la publicidad, el mero texto legal.

7.º La ley llamada de puesta en riego de determinadas zonas, de 13 de Abril de 1932, ha dado lugar también a una nueva figura jurídica, creando, a favor de los propietarios, en su artículo 5.º, un derecho de opción forzosa, a fin de que los terratenientes hagan suyas las obras realizadas por el Estado para el riego o de que cedan la finca al Estado, con la indemnización que corresponda.

Este derecho de opción sólo dura un mes, y por esta razón, y principalmente por arrancar de la Ley, no debe ser necesaria su inscripción.

Más es de advertir que, con arreglo al artículo 7.º de la misma Ley, si el propietario optase por conservar la finca en su propiedad, previas las indemnizaciones correspondientes, quedará obligado a poner en explotación sus tierras, según un determinado plan de economía agraria de regadío que el Gobierno tendrá formado con anterioridad a la terminación de las obras.

Dicho precepto le consideramos de tal importancia, que en realidad pudiera dársele todo el valor de una carga real por la restricción que en las facultades de aprovechamiento de la finca se imponen al propietario. Este ha de ajustarse, en lo sucesivo, con arreglo a dicho artículo 7.º, al plan que le dicte el Gobierno. Ahora bien: este plan lo mismo puede suponer una garantía técnica de la explotación del regadío, o, por el contrario, puede implicar una dificultad para que se puedan desenvolver libremente las iniciativas provechosas del dueño del inmueble. En uno u otro caso, representará un incremento o una desvalorización de sus utilidades; pero en cualquiera de los dos se constituye una situación jurídica especialísima, que, aunque derivada de la Ley, por no ser de carácter general, necesariamente debe tener acogida en el Registro de la Propiedad.

III

FUNCIONAMIENTO DE LOS DERECHOS DE GARANTÍA

a) *Creación de una garantía real a favor del Estado.*—Para hacer efectivo el derecho del Instituto de expropiar las fincas a que se refiere la base 5.^a, o para ocuparlas, se constituye en realidad un derecho de garantía reflejado en el Registro por una nota marginal a favor del Estado al autorizar a éste para que lleve a cabo las citadas ocupación o expropiación.

Tal derecho constituye una verdadera opción legal, puesto que el Estado puede apropiarse las fincas enumeradas en la base quinta, incluidas en el inventario, a que se refiere la base 7.^a. Como esta opción se da *erga omnes*, no cabe duda que constituye un verdadero derecho real impuesto sobre las fincas, y que, naturalmente, implica una merma de su valor efectivo.

En un artículo publicado en la REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO (número 89, Mayo 1932) por el Registrador de la Propiedad D. Ambrosio Rodríguez Camazón, se abunda en este mismo criterio y, por añadidura, se sostiene la doctrina de que tal opción no tiene un plazo limitado de existencia, sino que dura indefinidamente.

Conviene, desde luego, desvirtuar este criterio, y aplicando la regla general prescriptiva, debe considerarse que la opción real establecida a favor del Estado no puede durar más de treinta años, a tenor de lo que dispone el artículo 1.936 del Código civil.

A juicio de la ponencia, esta afirmación debe constar claramente en la Legislación hipotecaria.

b) *Derechos de garantía en general.*—La base 13 de la ley de Reforma agraria dispone que el Estado se subroga, en la personalidad del propietario expropiado, en cuanto a la obligación de satisfacer los gravámenes a que está afecta la finca o parte de finca que haya sido objeto de la concesión. Al final de la misma base se agrega igualmente que se reserva a los acreedores hipotecarios, en cuanto su derecho esté garantizado con fincas que hayan sido objeto de concesión, el derecho a exigir del Estado la parte correspondiente de su crédito.

Parece, pues, que el Estado responde de los gravámenes establecidos en las fincas. Sin embargo, el apartado f) de la base oc-

tava cercena fundamentalmente este criterio. En ella se establece que si la finca objeto de la expropiación se hallase gravada en alguna forma, se deducirá de su importe, hasta donde permita el valor que se le haya asignado, el importe de la carga, que será satisfecho por el Estado a quien corresponde. Y en el párrafo seguido se agrega que cuando el valor de la carga supere al señalado a la finca, o el gravamen afectase a fincas de origen señorial o bienes comunales y el acreedor lo fuere de las entidades oficiales enumeradas en la base 1.^a, la diferencia, hasta el total reembolso de la carga, será asimismo abonada en metálico por el Estado. A este efecto, si en el presupuesto vigente no existiera crédito suficiente, el Ministro de Hacienda consignará en el presupuesto inmediato la cantidad necesaria para cubrir el importe de la cancelación en la fecha en que se verifique el reembolso.

En resumen: resulta de esta doctrina que debe distinguirse entre las entidades oficiales y las no oficiales, cuando se trata de gravámenes de fincas sujetas a la reforma agraria. Las entidades oficiales percibirán el valor de la carga íntegro, porque el Estado se lo abonará, bien con cargo al presupuesto vigente, o al inmediato. En cambio, los particulares percibirán solamente el importe del gravamen hasta donde lo permita el valor que en la expropiación se haya asignado al inmueble.

Resulta de aquí que los derechos de garantía que pueden establecerse a favor de particulares, en lo sucesivo no deben nunca rebasar las cantidades que correspondan al propietario con arreglo a las normas de indemnización establecidas en la base 8.^a de la ley de Reforma Agraria.

Esta es una restricción tan trascendental del crédito territorial que, a juicio de la Ponencia, debe desaparecer, dejando al juego de la libre contratación que dé al crédito territorial el mayor margen posible.

c) *Otras formas de garantía que deben tenerse en cuenta.*—En las relaciones del derecho agrario y la ley Hipotecaria, dentro de la zona de los derechos de garantía, es preciso recoger la doctrina de la base 23, en la cual se impone al Instituto la obligación de organizar el crédito agrícola, crear el Banco Nacional del mismo y de respetar e impulsar la acción de los Pósitos.

Con este objeto habrá que buscar una forma que favorezca el

pequeño crédito a corto plazo, con el menor número de formalidades posibles, mediante títulos negociables y con un sencillo y casi fulminante procedimiento ejecutivo.

Debe también tenerse en cuenta que, con arreglo a la base cuarta, habrá que fomentar la formación de organismos de crédito y que, con arreglo a la base 3.^o, el Instituto podrá emitir obligaciones hipotecarias; todos estos menesteres han de ser atendidos en debida forma por la ley Hipotecaria, sin olvidar el papel informativo de trascendental importancia que en esta materia han de representar la Dirección General de los Registros y el Banco Hipotecario, según se desprende de la base 18 de la misma ley de Reforma Agraria.

También en la base 17 se alude al crédito con garantía solidaria de los asociados, o sea de los campesinos; pero, por entenderse que este crédito solidario debe moverse dentro del plazo de la responsabilidad personal, lo consideramos ajeno a la jurisdicción de la ley Hipotecaria.

Es una forma especial de derecho real de garantía la recogida en el párrafo segundo del artículo 19 del Decreto de 7 de Septiembre de 1933. A fin de garantizar las cantidades que se entreguen a las Comunidades de campesinos, se establece la responsabilidad personal de los asentados y la real de los frutos pendientes. Aparecen así los frutos como instrumento de garantía, estableciéndose para este fin normas y textos legales que, en parte, y por lo que en el párrafo siguiente diremos, deben ser recogidos por la Legislación Hipotecaria.

En efecto: desde el punto de vista del Derecho agrario, no se puede negar la gran importancia que tiene la hipoteca mobiliaria. La prenda sobre semillas, abonos, aperos, cosechas y ganados, debe tener moldes que la hagan fácilmente asequible a los pequeños agricultores, ofreciéndoles un cauce cómodo para obtener dinero y asegurando su reintegro al capitalista con procedimientos seguros y baratos.

IV

INFLUENCIA DEL DERECHO AGRARIO EN LAS FACULTADES DE GOCE Y DISPOSICIÓN DE LAS FINCAS RÚSTICAS

a) *Facultades de goce.*

1.^o *Laboreo forzoso.*—Las facultades de goce de las fincas rústicas

ticas han experimentado una gran restricción con motivo de la Ley de 23 de Septiembre de 1931, llamada de Laboreo forzoso, y de las numerosas disposiciones ministeriales que la complementan.

El Gobierno, a consecuencia de la citada Ley, queda autorizado para decretar, por causa de utilidad pública, el laboreo forzoso de las tierras en el momento y en las provincias en que la dejación de cultivo coincida con la existencia de obreros agrícolas sin trabajo.

Y es tan enérgico el procedimiento para imponer el laboreo forzoso, que, con arreglo al artículo 7.^º de la mencionada Ley, una vez resuelta de una manera firme la necesidad y obligación de efectuar las labores preparatorias de la siembra y la siembra, el propietario empezará a realizarlas en el plazo máximo de dos días, y, de no hacerlo, se considerará el *predio como abandonado*, en cuyo caso se procederá a la intervención para la realización de dichas operaciones.

En resumen: esta restricción en la facultad de gozar es tan fuerte, que el propietario no tiene libertad para destinar la finca al cultivo que le parezca bien, ni puede realizar las operaciones agrícolas según su libre albedrío. Ha de ajustarse, necesariamente, a los planes agronómicos oficiales; de no ajustarse a ellos, incurre en responsabilidad, y en algún caso, como hemos indicado, se llega hasta considerar el predio abandonado, interviniéndole administrativamente, esto es, con un total despojo de las facultades de gozar por parte del propietario.

2.^º *Arrendamientos colectivos.* — El Decreto de 19 de Mayo de 1931, que regula los arrendamientos colectivos, establece, respecto de determinadas tierras, una preferencia de dichos arrendamientos sobre los arrendamientos individuales.

Resulta así que, con arreglo a los artículos 4.^º y 5.^º de dicho Decreto, el propietario ha perdido su libertad en cuanto a esa clase de fincas para arrendarlas libremente. Ha de dar necesariamente preferencia a los arrendamientos que pretendan las Asociaciones de obreros del campo legalmente constituidas.

He aquí una nueva restricción en la facultad de goce y administración de los inmuebles rústicos.

3.^º *Mejoras en las fincas afectadas por la Reforma Agraria.* — Es dudoso el resolver si el propietario de una finca afectada por

la reforma agraria puede efectuar en ella las mejoras que estime procedentes, exigiendo su importe en el momento de la indemnización.

A juicio de la Ponencia, la facultad de mejorar el predio y de exigir el importe de la mejora se puede apoyar en que a dichas mejoras no les alcanza la doctrina de la retroactividad, pues aunque el párrafo 1.^º de la base 1.^a de la Ley habla de las situaciones jurídicas «que se hubiesen creado voluntariamente», esta idea está referida exclusivamente a los actos de enajenación y gravamen y no a los de mejora, y así se deduce del párrafo 3.^º de la misma base, que permite recurrir contra los acuerdos de la Junta Provincial en materia de retroactividad a «los interesados en los actos de enajenación y gravamen», de lo cual claramente se desprende que los actos que no sean de esta clase no están sometidos a aquélla.

Además, entiende esta Ponencia que, por virtud de mejoras hechas en la finca, se puede llegar incluso a excluirla de la ocupación y expropiación de la ley de Reforma Agraria. En efecto: si una finca de secano se convirtiera en regadío, no cabe duda que ya no podría aplicársele, por ejemplo, el tope de extensión superficial que para las fincas de secano marca el apartado 13 de la base 5.^a, y, en cambio, habría que considerar como aplicable el que la misma Ley establece para los regadíos. Autorizan esta interpretación los números 7 y 9 de la base 5.^a, de los que resulta que, fincas que al formarse el inventario no estén comprendidas entre las expropiables, porque están perfectamente cultivadas o porque no son susceptibles de riego, en cambio, si pasado el tiempo, o sea después de formado el inventario, su cultivo fuera deficiente o pudieran regarse, quedarían sometidas a la posibilidad de expropiación, y aun transcurrido el plazo para formar el inventario, pueden agregarse al mismo.

Sentado este criterio por la Ley, no hay más remedio que afirmar que de la misma manera que se permite, con el transcurso del tiempo, que se incluyan en la Reforma fincas que ántes no lo estaban, habrá igualmente que admitir que se excluyan de ella otras fincas a que con anterioridad alcanzaba.

El reflejo hipotecario de toda esta doctrina relativa a las facultades de goce de las fincas rústicas debe quedar reducido a hacer constar en el Registro la exclusión o salida del Inventario de las fincas, cuando por virtud de mejoras o transformaciones en ellas verificadas, predios que antes estaban sujetos a ocupación o expropiación, pueden quedar excluidos de ellas.

Las restricciones que en las facultades de goce representan el laboreo forzoso y los arrendamientos colectivos no constituyen, en realidad, verdaderos derechos reales que deban ser recogidos en los libros hipotecarios, aunque en este punto el que suscribe no tenga formada una opinión definitiva.

b) *Facultades de disposición.*—Trataremos separadamente de los actos traslativos de dominio *inter vivos* y *mortis causa* y de los actos de gravamen.

1.º *Actos traslativos de dominio «inter vivos».*—Es indudable que las fincas sujetas a la Reforma Agraria se pueden comprar, admitir y ceder en pago y transferir en toda clase de formas contractuales. Así lo ha declarado una Orden de la Dirección General de Reforma Agraria de 6 de Mayo de 1933 (*Gaceta del día 11*), en la que se afirma que no existe inconveniente ni responsabilidad por la enajenación de fincas que hayan sido declaradas a los efectos de la ley de Reforma Agraria.

Pero es de advertir que esta disposición se ha razonado en la forma siguiente: «Considerando que la ley de Reforma Agraria, al consignar en sus preceptos cuáles sean las fincas rústicas susceptibles de ser expropiadas para los fines por ella perseguidos, no ha impuesto a sus propietarios traba ni limitación alguna de dominio que coarte su absoluta libertad para enajenarlas, gravarlas, ni disponer de ellas, en la forma que tengan por conveniente, toda vez que la inclusión en el Inventario y la nota que, por su consecuencia, se haya de extender al margen de las inscripciones de propiedad de las mismas, no tienen más fin y alcance que el de evitar, el día que la expropiación pudiera ser acordada, la incoación del oportuno expediente individual, por cuyo motivo existe, respecto de ellas, la misma libertad de comercio que las que gozan las que no están sujetas a dicha Ley y que pueden ser expropiadas por otras causas, sin que, por consiguiente, los propietarios de fincas afectadas por la ley de Reforma Agraria puedan incurrir en responsabilidad de

especie alguna por el ejercicio de legítimos derechos que les reconoce las leyes.»

En resumen: de todo esto se infiere que los propietarios de fincas afectadas por la Reforma Agraria pueden libremente disponer de ellas. Mas es evidente que siempre habrá que tener en cuenta el no poder exigirse por los mismos un precio superior al que resulte de la capitalización que, con arreglo a la base 8.º, fijará la indemnización que, en definitiva, ha de recibir el nuevo dueño si la finca llegara a ser expropiada. Es decir, que esta clase de fincas está dentro del tráfico jurídico, sin más restricción que el derecho de opción del Estado para ocuparlas o expropiarlas, pagando, en este último caso, el precio que se fije, con arreglo a la base 8.º. Por lo tanto, el que compre una finca incluida en el inventario de las susceptibles de expropiación o de ocupación, debe saber que está expuesto a que se la expropie por la cuantía que resulte de la base 8.º de la Ley. Así, pues, conviene dar publicidad a esa susceptibilidad de ocupación o de expropiación, para evitar que pudiera venderse por 100 lo que luego el Estado podría expropiar por 50.

Por tal motivo creemos que en esta clase de contratos procedería una advertencia notarial en el instrumento público que avisase al adquirente de la posibilidad de ser expropiado por el precio y en los términos que establece la Ley de Reforma Agraria.

Todo esto en el caso de que no se trate de fincas de la ex Grandeza de España. Si se tratase de éstas, hay que tener en cuenta la Orden de la Dirección General de Reforma Agraria de 14 de Julio de 1933, en la cual se hizo público que, por estar ya terminado el inventario de esta clase de fincas, las cuales se expropiarán inmediatamente sin indemnización, correrían los que las adquiriesen el peligro de sufrir la expropiación inindemnizable, con la consiguiente pérdida del precio invertido en su adquisición.

Es, pues, preciso distinguir entre las fincas expropiables las que pertenecon a la ex Grandeza. Estas se hallan en absoluto desvalorizadas. Por consiguiente, en ellas la advertencia notarial a que antes hemos hecho referencia es mucho más imprescindible y trascendente.

2.º *Actos traslativos de dominio «mortis causa».*—La influencia de la ley de Reforma Agraria, en esta clase de actos, es mucho menos intensa.

Tratándose del legado específico de una finca afectada por la Reforma Agraria, nada hay que decir; se cumplirá el testamento, entregando el inmueble al favorecido por la liberalidad del causante.

Tratándose de herencia propiamente dicha, la situación varía bastante, porque en la participación y adjudicación no podrá prescindirse del alcance de la Reforma Agraria. Las dificultades de la valoración y el riesgo que corre el adjudicatario de un inmueble afectado por la Reforma obligan a tener en cuenta estas circunstancias al hacer la distribución del caudal relictivo.

Pero todo esto, a juicio del firmante, no puede tener repercusión hipotecaria. Son simplemente factores que deben tenerse en cuenta en el acto particional.

3.º *Actos de gravamen*.—Damos por reproducido en este lugar cuanto hemos expuesto en el apartado b), *Derechos de garantía en general*, al tratar en el apartado c) de esta ponencia del *funcionamiento de los derechos de garantía*.

De lo que en ese lugar hemos dicho se infiere que aparentemente el Estado se subroga en las obligaciones del propietario de la finca gravada; en realidad no es así: hay que distinguir entre entidades oficiales y no oficiales. Las primeras percibirán el valor de la carga íntegro; las segundas, en cambio, o sean los particulares o sociedades meramente civiles o mercantiles, percibirán solamente el importe del gravamen hasta donde lo permita el valor que en la expropiación se haya asignado al inmueble.

La aplicación práctica de estos preceptos puede dar lugar, cuando se trata de hipotecas y gravámenes constituidos a favor de particulares o entidades civiles o mercantiles con anterioridad a la publicación de la ley de Reforma Agraria, a un verdadero despojo. Pero así está ordenado y no habrá más remedio que pasar por ello. *Dura est lex*.

En cuanto a los gravámenes que se constituyan con posterioridad a la ley de Reforma Agraria, habrá igualmente que tener en cuenta la distinción de si se trata o no de particulares o entidades no mencionadas en la base 1.ª, pues en este caso la finca, a consecuencia de la desvalorización que supone su precio fijado por la base 8.ª, no podrá nunca responder de una cantidad superior a

la que haya de percibir el propietario si dicha finca se llega a expropiar.

Además, en esta materia, hay que ver también cómo juegan los plazos establecidos para la reintegración del capital. Si la expropiación se verifica antes de que haya vencido el plazo establecido en la hipoteca o en el gravamen correspondiente, el acreedor se encontrará reintegrado de la respectiva cantidad, tal vez antes de que le convenga, y el deudor acaso tenga que responder personalmente de una suma que estaba asegurada con una garantía real.

Si la expropiación tiene lugar después de haber terminado el plazo del crédito y haberse constituido en mora el deudor, puede surgir otra complicación, derivada de no saberse quién ha de ser el responsable de estos intereses de demora. Parece que no puede ser el propietario, porque a este fin había constituido una garantía real sobre su finca, y parece, por otro lado, que tampoco ha de serlo el Estado, porque no ha de responder de actos del deudor, que incluso pueden ser intencionados, puesto que, ante la amenaza de la expropiación, prefiera que sea su acreedor el que se entienda con el Estado, quedando él alejado de esta relación. El enlace del artículo 114 de la ley Hipotecaria, visto a través de las disposiciones mencionadas de la ley de Reforma Agraria, puede dar lugar a este extraño fenómeno.

Por todos estos motivos, aunque dentro de la pureza del sistema registral no aparezca muy justificado, esta ponencia se atreve a insinuar, como medida de higiene jurídica, y a título de prevención, que, además de la oportuna advertencia notarial que con este motivo se hiciera constar en el instrumento público, en el Registro acaso convendría que estas circunstancias dejassen alguna huella, en forma de mención o nota marginal, que sirviera de advertencia.

Tal es la opinión del ponente que suscribe, sometida a las rectificaciones que, con mejor criterio, quiera introducir en ella la Subcomisión de Derecho civil.

FERNANDO CAMPUZANO Y HORMA.