

La ley de Reforma Agraria

(OBSERVACIONES A LA BASE SÉPTIMA.)

La ley de 15 de Septiembre de 1931, estableciendo las Bases para la Reforma Agraria, necesita de múltiples disposiciones complementarias que las desenvuelvan, y si unas han de ser materia de otras leyes votadas por las Cortes, gran número de ellas no requieren tal solemnidad y pueden encontrar su desarrollo en Decretos del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y aun en simples Circulares que dé el Instituto de Reforma Agraria o la Dirección general en que éste se halla centrado.

En este último caso se encuentra la Base 7.ª, que se refiere a las declaraciones que los dueños de las fincas que se hallen incluidas en alguno de los apartados de la Base 5.ª deben presentar en los respectivos Registros de la Propiedad en que aquéllas radiquen, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del oportuno anuncio.

Aun cuando la ley no determina con claridad el momento de empezar a contar tal plazo, puesto que ordena que en la *Gaceta de Madrid* y en los *Boletines Oficiales* de todas las provincias se publique, por el referido Instituto, un anuncio invitando a todos los dueños de las fincas que se encuentren en los casos antes mencionados a presentar las oportunas declaraciones, se infiere lógicamente que el plazo en cada provincia empezará a contarse desde la publicación del aviso en el *Boletín Oficial* respectivo, ya que la que se haga en la *Gaceta de Madrid* no puede tener más objeto (aparte de hacer general la notificación) que el de que sirva de base para que los Gobernadores civiles ordenen la inserción del mismo en los periódicos oficiales que de ellos dependen.

A los efectos de la obligación de declarar, es de tener muy en

cuenta que la Ley conmina con una multa equivalente al veinte por ciento del valor que a cada finca se asigne (es de suponer que conforme a los coeficientes determinados en la Base 8.ª) al que, debiendo declarar, no declare, o haciéndolo, omita o deje de incluir en la declaración alguna o varias fincas que debiera incluir en ella.

Dos observaciones se ocurren al examinar los cuatro primeros párrafos de la Base que es objeto de estas líneas: una, de orden especulativo; otra, de índole práctica.

Es la primera la de que la Ley no estuvo muy afortunada al calificar de anuncio invitatorio lo que en realidad es orden conminatoria. Toda invitación es declinable, pues por su carácter de graciosa deja en libertad al que la recibe de aceptarla o no. Por el contrario, la orden hay que cumplirla, por ser un mandato que emana de quien tiene facultad para ello, y al que no la cumple se le castiga en una u otra forma previamente conocida. Y como en el caso que examinamos, el castigo que se impone al que *declina la invitación*, en todo o en parte, es una multa, de aquí que en lugar de *aviso para invitar* debiera haberse dicho *requerimiento para declarar*.

La observación de índole práctica es la que hace referencia a determinar cuándo se entiende que existe *malicia* en la ocultación total o en la omisión parcial, y si la inexistencia de ella exime de multa al obligado a declarar o sólo sirve para no reconocer la participación que en ésta corresponde al denunciante, porque la Ley, al establecer la sanción aplicable al propietario que no presente la declaración o que, presentándola, omita en ella alguna finca, no distingue entre buena fe y malicia, y por consiguiente, ateniéndose a lo que expresa, comprende ambos casos. Mas luego, en el párrafo siguiente, al hablar de la participación que en la multa se concede al denunciante, la condiciona al caso de que la omisión u ocultación haya sido maliciosa, y como resulta absurdo que la malicia sólo se tenga en cuenta para que el denunciante perciba o no su premio, cuando el trabajo que se toma y la responsabilidad que arrostra son siempre los mismos; y más absurdo aún, y además inmoral, suponer que el Estado se beneficie en la totalidad de la multa cuando el denunciado obró sin malicia y la omisión u ocultación se puso al descubierto por la actividad de un tercero,

que se queda sin recompensa, hay que suponer que la imposición de la multa sólo procede cuando maliciosamente haya dejado de presentarse la declaración o no se hayan incluido en ella fincas que debieron serlo.

Otra laguna se observa en orden a esta materia. Por hablarse sólo incidentalmente de la malicia al tratar de las denuncias, y por haberse omitido toda referencia a ella al imponer la sanción, nos quedamos sin saber si esa es una presunción *juris tantum* que establece la Ley, o si se exige una declaración previa del Estado respecto de su apreciación. Más claro: si la falta de declaración o la omisión de fincas se tiene siempre por maliciosa, a no probarse por el inculpado que no lo es, o si al descubrirse, ya en virtud de denuncia o ya por actos de investigación oficial, la falta de declaración total o parcial, ha de ser el Estado, según las circunstancias del caso, quien proclame la existencia de la malicia.

Esta, en realidad, no puede darse más que en un caso: en el de que *a sabiendas* de que las fincas están incluidas en alguno de los apartados de la Base 5.ª de la Ley, se deje *voluntariamente* de declararlas. Es necesaria la concurrencia de ambas circunstancias para que la malicia pueda apreciarse.

El que sabiendo que todas o alguna de sus fincas caen bajo la jurisdicción de la ley de Reforma Agraria, y por grave enfermedad suya o de algún individuo de su familia; por hallarse de viaje y no tener a mano los datos necesarios para formar la relación; por haber perdido los documentos de donde ha de sacar las referencias, necesita obtener otros, que no se le suministran dentro del plazo, etcétera, deja transcurrir éste sin haber podido formular la oportuna declaración, no puede decirse que lo ha hecho voluntariamente, y, por lo tanto, su conducta no debe ser calificada de maliciosa. Otro tanto le ocurre al que hallándose temporal o permanentemente en el extranjero, posee fincas en España afectadas por la Ley, y en el momento actual carece de persona que pueda representarle para hacer la declaración en su nombre. En iguales circunstancias se encuentra el que ignora que posee fincas que debe declarar, ignorancia que se da, con mucha frecuencia, en casos de herencia. Y tantos otros que pudieran citarse. En ninguno de ellos existe, realmente, la malicia; mas como la Ley no da la pauta a que haya que ajustarse para la apreciación de ella, el ór-

gano encargado de aplicar aquélla habrá de determinar, en cada caso concreto, si se da o no tal circunstancia, teniendo en cuenta las que en él concurren.

* * *

Pasemos ahora a ocuparnos de la forma en que las declaraciones ordenadas por la Ley deben hacerse.

Sobre ello ha dictado el Instituto de Reforma Agraria normas tan claras y precisas, que no necesitan de interpretación; no obstante lo cual, creemos conveniente hacer alguna ampliación a determinados números de los que comprende la circular en que aquéllas se dan. En el sexto se determina que cuando se trate de fincas sujetas a sustitución fideicomisaria, la declaración corresponde hacerla al fiduciario o poseedor actual, considerándose las fincas, para el cómputo de hectáreas y líquidos imponibles o rentas catastradas, como patrimonio de un titular independiente. Este titular no es otro que *el fideicomiso*, en sí mismo considerado, por lo que, en dicho caso, se ha de atender tan sólo a las fincas que lo constituyen, sin ninguna relación de propiedad ni con el fiduciario, ni con el fideicomisario, ni aun con el mismo fideicomitente. Y la razón es obvia: no pueden confundirse con el patrimonio particular del fiduciario porque no son de su propiedad, y si éste tiene, por ejemplo, en territorio donde sea de aplicar el párrafo tercero de la Base 2.ª; fincas llevadas sistemáticamente en arrendamiento cuya cabida suma trescientas noventa hectáreas de secano, que son suyas propias, en consideración sólo a ellas no tiene que formular declaración. Si en virtud del fideicomiso, está encargado de otras trescientas noventa hectáreas, si éstas se le computasen a él, habría que sumarlas a las anteriores, y como el total excedería de cuatrocientas, entonces tendría que declararlas todas; mas como no sería justo que por fincas cuya propiedad no le pertenece se le impusiera una obligación que, en la puridad de la Ley, no le incumbe, de aquí que se haya establecido que el patrimonio fideicomitado se considere como una entidad o propietario independiente. La misma razón que hemos aducido respecto al fiduciario existe para no confundir el patrimonio del fideicomisario con el fideicomitado.

Hemos dicho antes que tampoco deben confundirse las fincas

del fideicomiso con las del fideicomitente, y ahora lo vamos a razonar. Puede darse el caso de que el fundador del fideicomiso lo haya establecido nada más sobre parte de sus bienes, y que la herencia se encuentre yacente. Supongamos que, en la hipótesis antes sentada, el patrimonio total del causante lo componían seiscientas hectáreas de secano, de las cuales trescientas cincuenta han sido dejadas en herencia libre, y las otras trescientas cincuenta sujetas a fideicomiso. En la herencia yacente es al administrador o representante del caudal a quien compete hacer la declaración, y como los herederos libres no son aún conocidos en el momento de formular ésta, puesto que fueron instituidos, por ejemplo, los parientes del testador más próximos en grado que existiesen a su fallecimiento, y, por consiguiente, no se sabe aún a quienes han de pasar los bienes que forman esa herencia, el administrador duda de si debe o no hacer declaración, ya que la totalidad del caudal excede de las cuatrocientas hectáreas. Aplicando la regla que se da en el número sexto de la Circular, no procede hacer la declaración, ya que en dicho total caudal hay que considerar dos grupos de bienes distintos: uno, el que forman los que integran la herencia libre; otro, los que constituyen el fideicomiso. Como ninguno de los dos llega a las cuatrocientas hectáreas, ambos están exentos de declaración. Vese, pues, que no hay que atender, en este caso, al patrimonio del causante o fideicomitente, sino tan sólo al del fideicomiso.

Análoga consideración se da en el caso c) del número séptimo. La sociedad conyugal es un titular independiente del marido y de la mujer. A ella pertenecen, en tanto no se liquide, todos los bienes adquiridos a título oneroso, durante el matrimonio, por cualquiera de los cónyuges con dinero que no aparezca justificado que era de la exclusiva propiedad del que los adquirió. Así, pues, no hay que sumar, a los efectos de la declaración, las cabidas de dichos bienes ni sus líquidos imponibles o rentas catastradas a los propios del marido ni a los pertenecientes a la mujer. La declaración corresponde al marido, como representante de la sociedad conyugal, pero la propiedad es de ésta y no de aquél.

* * *

En la Circular a que nos venimos refiriendo se publica tam-

bién el modelo a que las declaraciones deben ajustarse, modelo que, en nuestra opinión, no es obligatorio seguir más que en cuanto al número de circunstancias que en él se exigen y a las prevenciones que en él se hacen para los diversos casos que pueden presentarse; mas como la previsión humana es limitada, han podido escapar a ella circunstancias que en la realidad de la vida se den, y sería absurdo pretender que por una rigidez formularia no pudieran consignarse. Por ello entendemos que aun cuando en la mayoría de los casos bastará con llenar los huecos que en el modelo existen para consignar los oportunos datos, de acuerdo con las respectivas llamadas, cuando se presenten casos o circunstancias imprevistos, los declarantes los deberán hacer constar, sin que sea óbice para ello el que en el modelo oficial no tengan cabida y sin que tal hecho pueda determinar que la declaración sea rechazada por el Registrador.

¿Qué deberá hacerse cuando la declaración, ya se presente con arreglo al texto literal del modelo oficial, ya separándose de él, no contenga alguno o varios de los requisitos indispensables, aun cuando consigne otros no establecidos por aquél? En nuestro concepto, lo que procede es darla por no presentada y requerir al interesado, por medio de diligencia practicada en el domicilio que se designe en la instancia o declaración, para que en el término que reste del plazo de los treinta días adicione la relación con los datos omitidos, apercibiéndole de que, de no hacerlo así, se le tendrá por incumplido, con la obligación de declarar, y se atenderá a las consecuencias que de ello se deriven.

En la Circular no se ha previsto tal caso, que seguramente se dará muchas veces. Si el examen de la declaración pudiera verificarse en el mismo momento de ser presentada, las omisiones serían fácilmente salvadas en el acto; mas como tal examen no podrá hacerse, en la mayoría de los casos, hasta bastante tiempo después y cuando ya el presentante haya salido del local de la oficina, hay que buscar el medio de que el defecto pueda ser subsanado, ya que las casillas del libro especial en las que se ha de tomar razón de las declaraciones deben todas llenarse, y en cuanto falte una, el asiento no es perfecto; y no encontramos otro medio que el que hemos propuesto.

Otro de los extremos en la Circular omitidos es el que se refiere a lo que debe hacerse con las declaraciones dudosas; mejor dicho, con los razonamientos en que las dudas se fundamentan.

Han de ser muchísimas las fincas que se declaren en el concepto de dudosas, y no es aventurado suponer que, en la mayoría de estos casos, para fundamentar la duda y para pedir la no inclusión de las fincas en el inventario se aduzcan diversidad de razones. Como no es posible que éstas se consignen en la casilla de «Observaciones» a cada finca destinada, habrá que acudir al arbitrio de consignar en ella: «Dudosa por varias razones. Véase la declaración.» Como una copia del libro es lo que se envía al Instituto de Reforma Agraria, éste se encontrará con que con esos solos datos no pueden resolver la duda, por lo que se hace preciso darle a conocer los razonamientos del declarante; mas ¿cómo? Remitir la declaración original, no puede ser, puesto que ésta ha de quedar archivada en el Registro; y aun en el supuesto de que, a petición del Instituto, en cada caso particular se le pudiese remitir, quedando archivado en su lugar el oportuno oficio petitorio, esto, sobre retrasar en gran manera la terminación del inventario, tiene el inconveniente de un posible extravío por infinidad de causas fortuitas, en cuyo caso, y como en los libros del Registro no existen datos suficientes para reconstruir los argumentos, habría que acudir al expediente de reclamar al declarante el ejemplar que recogió, con el fin de hacer una nueva remisión al Instituto.

Por las razones expuestas, estimamos como lo más conveniente reclamar del presentante una copia parcial de la parte del documento en que se expongan y fundamenten las dudas, cuya copia, después de cotejada por el Registrador y junto con la hoja en que la declaración fué anotada, se remitiría al Instituto. Es de suponer que los declarantes, y toda vez que esta petición redunde en su provecho, no se nieguen a facilitar la copia; mas en el caso de que no lo hicieran, el Registrador lo haría constar en la casilla de observaciones y el Instituto resolvería lo que estimase procedente.

Se ofrecen dudas acerca de si deben incluirse en las declaraciones, a los efectos del párrafo tercero de la Base 2.ª, la totalidad de la finca que exceda de cuatrocientas o treinta hectáreas (según sea de secano o de regadío), o sólo el exceso de dicha cabida, y si cuando se trata de varias fincas que entre todas pasan de los referidos tipos, deben incluirse en la declaración solamente las que sumen el exceso o la totalidad de ellas.

Respecto del primer extremo, la solución la da la misma Circular en el párrafo tercero del número noveno al establecer, a los efectos del apartado diez de la Base 5.ª, que sólo se declarará *la parte de finca* que se halle dentro del ruedo de los dos kilómetros. Es decir, que cuando se ha querido que la declaración se haga de la parte y no del todo, se ha dicho, y cuando no se dice, es que no cabe hacer tal distingo. Aparte de la imposibilidad material que existe para determinar qué trozo de finca es el que excede de cuatrocientas hectáreas, pues lo mismo se le podría segregar partiendo de cualquier punto de la periferia que de cualquier otro sector interior.

En cuanto al caso de diversidad de fincas, tampoco puede quedar al arbitrio del propietario determinar cuáles sean las que han de quedar sujetas a la posibilidad de ser expropiadas y cuáles no. Cuando la posibilidad de la expropiación se produce en razón a la totalidad de extensión superficial que se posee en todo el ámbito nacional, todas y cada una de las fincas son susceptibles de serlo. El Estado reservará al propietario la extensión legal, pero éste tiene la ineludible obligación de declarar todas las fincas, para que luego el Estado, con vista de la utilidad social, determine qué fincas son las que le puede convenir adquirir.

* * *

Otra cuestión que ha dado lugar a dudas es la relativa a si deben declararse como sujetas a arrendamiento las fincas llevadas hasta el presente en el régimen llamado de aparcería, ya que el párrafo último de la Base 22 declara que se considerarán como arrendamientos los contratos en que el propietario no aporte más que el uso de la finca y menos del 20 por 100 del capital de explotación y gastos de cultivo.

La construcción gramatical del párrafo y su colocación auto-

rizan a pronunciarse por la afirmativa, ya que comienza por decir: «Para los efectos de esta ley...», y *esta ley* es la de Bases. De arrendamientos sólo se ocupa la Base quinta en su apartado doce, luego lo que el párrafo dice es que se consideran incluidos en los arrendamientos sistemáticos dichos contratos hasta hoy llamados de aparcería.

Aun cuando sea esto lo que dice el párrafo citado, es muy problemático que sea tal cosa la que ha querido decir. La circunstancia de figurar, aunque aparte, a continuación del que dispone que se dictará una ley especial regulando los arrendamientos, conforme a ciertos principios que establece, induce a pensar si *lo que ha querido decir* es que, para los efectos de esta ley (la de arrendamientos), se considerarán como tales, etc.

Ahora bien: como la interpretación que a tal párrafo haya de darse depende del punto de vista en que el interpretante se coloque, creemos que lo más acertado es que, el que se encuentre en ese caso, haga la declaración en el concepto de dudosa, para evitar el incurrir en responsabilidad, si el Instituto declarase que tales fincas debieron ser objeto de declaración, toda vez que la circunstancia de la duda no exime de la obligación de declarar, según expresamente determina el párrafo séptimo de la comentada Base.

* * *

En cuanto a la intervención que los Registradores tenemos en materia de declaraciones, también la Circular da las oportunas reglas, que creemos conveniente ampliar con algunas observaciones.

La prevención de que dentro de cada libro se ordenen los diversos términos municipales que abarque el Registro por riguroso orden alfabético, ha de entenderse tan sólo respecto del primero que se abra, cuando con uno haya suficiente para comprenderlos todos, pues, en caso contrario, en el segundo y posteriores, se irá continuando el orden con relación a los anteriores.

Cuando se agotare el número de hojas destinadas a un término municipal, el pase podrá hacerse a otra del mismo libro que no se halle especialmente asignada a otro pueblo, o a otro tomo, pero sin guardar ya en éste el orden alfabético de términos municipales. Los pases se harán constar en la misma forma que los

del Registro de la Propiedad, y los tomos se numerarán correlativamente, siendo conveniente rotularlos con etiquetas que digan :

«REFORMA AGRARIA.» «*Declaraciones y denuncias de fincas.*»

En cuanto a la presentación de declaraciones, la nota y diligencia a que se refieren los números doce y trece de la Circular han de quedar reducidas a consignar el número de orden que corresponda a la presentación de la declaración y la fecha del día, estampando a continuación el sello del Registro, y sin que haya necesidad de firmar, ni aun rubricar.

Aun cuando ni la ley lo ordena ni la Circular lo dispone, para el buen orden del servicio conviene llevar un cuaderno indicador de presentaciones y un índice alfabético de propietarios, o sea de los nombres con que vayan encabezadas las declaraciones, y no de los que las firmen.

También debe tenerse en cuenta que, aun cuando la ley dispone que la presentación de las declaraciones se verifique dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la Circular en el «Boletín Oficial» de la provincia respectiva, esto no significa que, pasado dicho plazo, no puedan presentarse más, ni que nosotros tengamos que rechazarlas necesariamente. Por el contrario, el plazo de presentación ya no se cierra hasta que por alguna disposición legal se ordene, y nosotros debemos admitir todas las que se presenten en lo sucesivo.

En cuanto a la admisión de denuncias, parece que sí que tenemos facultad para rechazar las que se refieran a bienes ya declarados, según se deduce del número quince de dicha Circular, mas como no es posible que en el instante de la presentación sepamos si procede, o no, el admitirla, hay que darle el número correspondiente y advertir al denunciante que se presente el día que se le señale para notificarle si ha sido o no admitida.

De todos modos, el ejemplar de la denuncia quedará archivado en el Registro. Ni dice la ley, ni expresa la Circular, qué es lo que debe hacerse en el caso de que la denuncia se rechace, y nosotros estimamos que lo que procede es extender en ambos ejemplares una nota concebida en los siguientes o parecidos términos : «No admitida la presente denuncia porque las fincas a que se contrae fueron declaradas por don ..., según asiento número ...

de presentación hoja... del tomo ...». Si se rechaza en parte, y en parte se admite, se hará constar así.

Para que del libro resulte siempre a qué clase de documento se refiere el número de presentación en el caso de ser rechazada la denuncia en su totalidad, convendría expresar en él, en la línea destinada a una finca, lo siguiente: «Este número corresponde a denuncia presentada por don..., y no admitida, porque las fincas que comprende fueron ya objeto de declaración a la hoja... del tomo... número... de presentación.»

Así no se interrumpe la numeración correlativa de los asientos y el Instituto tiene conocimiento de las denuncias presentadas y no admitidas y de la razón por la cual han sido rechazadas.

* * *

Creemos que, con la Circular del Instituto de Reforma Agraria, se ha dado un gran paso para ir tranquilizando el alterado espíritu de los propietarios de fincas rústicas, y de desear es, y es de esperar, que en sucesivas resoluciones se continúe el camino ahora iniciado. Garantía de ello es el que se halle al frente de la Subdirección Jurídica persona tan competente y de tan ponderado espíritu de justicia como nuestro compañero D. Juan José Benayas, quien pone toda su incansable actividad y todo su entusiasmo en conseguir que los preceptos de la Ley se desenvuelvan dentro de las más puras normas de derecho y de los inmutables principios de justicia.

En cuanto a nosotros, los Registradores que estamos en servicio activo, si bien es cierto que nos ha tocado llevar sobre nuestros hombros, en gran parte, el peso de la Reforma agraria, también lo es que en nosotros ha depositado el Estado su confianza para el éxito de su aplicación en la parte que nos afecta. Por tal razón, nuestro propio decoro y nuestro prestigio personal y corporativo exigen que, para lograrlo, pongamos a contribución toda nuestra actividad y todo nuestro buen deseo, coadyuvando, en la medida de nuestras fuerzas, al más exacto y fácil cumplimiento de la Ley, para que el particular vea en nosotros al consejero leal y desinteresado y el Estado al funcionario celoso y fiel cumplidor de su deber.

JOAQUÍN NAVARRO Y CARBONELL,

Registrador de la Propiedad.