

# El Derecho de opción y la Reforma agraria

En la Memoria de este año, sin pretensión científica ninguna, y sólo cumpliendo el precepto reglamentario, sin olvidar la época en que vivimos, donde todos los radicalismos y todas las audacias tienen su asiento, decíamos, poco más o menos, lo siguiente :

El derecho de opción puede constituirse voluntariamente o por ministerio de la Ley ; esta última forma de constitución da origen a lo que pudiera llamarse «opción legal». Su legitimidad es indiscutible, si el motivo que origina esta forma de opción es un interés público evidente y justo. Tal sucede, por ejemplo, con la opción que establece el artículo 23 de la ley del impuesto de Derechos reales y artículo 221 de su Reglamento. El Estado tiene el derecho de adquirir para sí con destino a un servicio público, cualesquiera bienes inmuebles que hayan sido objeto de alguna transmisión, tanto intervivos como mortis causa, siempre que exceda del 25 por 100 la diferencia entre el valor declarado y el que resulte de la comprobación administrativa, pero entendiéndose que no hay ocultación maliciosa cuando el contribuyente hubiere facilitado espontáneamente a la Administración los medios de comprobación reglamentarios.

Esta opción legal es justísima, porque se funda en el interés público de poner límites a la ocultación del valor en los bienes sujetos al impuesto. Además, su reglamentación es equitativa, porque el Estado abona por los bienes un precio que el transmitente no puede considerar lesivo, porque ha sido fijado libremente por él mismo. Todavía el Estado paga con creces el valor de afección, ya que al valor declarado añade, para fijar la indemnización, un 25 por 100 más.

No es inscribible esta opción; no obstante, creemos que perjudica a terceros, suponiendo que es aplicable el mismo tratamiento hipotecario que para las acciones de retracto legal establece el número 2.º del artículo 27 de la ley Hipotecaria.

De otra especie de opción legal nos vamos a ocupar, si no con la extensión que merece, indicando sumariamente su naturaleza y requisitos.

El último proyecto de Reforma agraria crea, a favor del Estado, una opción sobre todas las fincas especificadas en la base sexta y que radiquen en las catorce provincias a que se ha de aplicar la Reforma.

En el desarrollo de esta institución se notan gravísimos defectos; es el primero el relativo a la determinación del precio de compra. En la opción voluntaria ese precio se fija libremente por el optatario y el optante. En la opción legal del artículo 23 de la ley del impuesto de Derechos reales también interviene en la fijación del precio la voluntad del optatario o transmitente. Pero en el proyecto de Reforma agraria es el Estado el que únicamente y de un modo automático determina el precio de adquisición de la finca. La tendencia, además de ser peligrosa, es injusta; consiste, según la base 8.ª, en capitalizar la renta catastral o amillurada a un tipo que varía desde el 5 por 100, que es el más favorable al propietario, hasta el 20 por 100, que es casi una confiscación. Si esta escala de capitalización fuese equitativa, debería aplicarla el Estado para determinar la base liquidable en el impuesto de Derechos reales. Otro grave defecto es el de la duración indefinida de esta opción, según el proyecto. En la opción legal del artículo 23 de la ley del impuesto de Derechos reales, el plazo para ejercitar el derecho es de seis meses; en la Reforma agraria que se proyecta no hay plazo determinado. En efecto, según la base 6.ª, la Junta Central procederá al inventario de las tierras susceptibles de expropiación; por lo tanto, la opción durará tanto tiempo, al menos, como invierta dicha Junta en hacer el inventario. Pero como no es de suponer que el Estado, hecho el inventario, proceda inmediatamente a la incautación y expropiación de todas las fincas inventariadas, sino que esa incautación será paulatina, es decir, que se hará a medida que lo vaya exigiendo el asentamiento del cupo de campesinos que anualmente se fije, re-

resultará de todo ello que mientras unas fincas podrán ser expropiadas el primer año de la vigencia de la ley, las demás fincas se expropiarán en años sucesivos, según lo vaya permitiendo el estado económico de la Hacienda pública. Es, pues, evidente que el plazo de duración de la opción es indefinido, que puede durar años, y que necesariamente ha de ser así, por ser muy cuantioso el coste total de la Reforma.

En la determinación de las fincas a que la Reforma agraria ha de extenderse, es donde vemos el mayor peligro para el crédito territorial y, por lo tanto, para la institución del Registro de la Propiedad. Si la Reforma se aprueba tal como se proyecta, quedarán clausurados ciento cincuenta Registros, es decir, todos los de las catorce provincias a que se ha de aplicar la Reforma, excepción hecha de los Registros de capital de provincia, por la importancia grande que en ellos tiene la propiedad urbana.

Examinemos brevemente la base 6.ª, que es la que fija las características que han de reunir las fincas a que ha de aplicarse la Reforma agraria. El orden de expropiación de ellas es el siguiente :

1.º «Los adjudicados al Estado o a la Provincia por razón de débito, herencia o legado, y cualquiera otra que posea con carácter de propiedad privada.»

Constando en la inscripción registral, como ha de constar necesariamente, el nombre de la entidad propietaria, Estado, Provincia, queda perfectamente determinada la inclusión de la finca en el régimen de Reforma agraria. Por consiguiente, respecto de estas fincas no habrá conflictos hipotecarios creados de buena fe. Únicamente advertimos que el número de fincas de esta procedencia es muy escaso, y más escaso su valor. Por otra parte, los fines que la Reforma se propone se conseguirían, en cuanto a estas fincas, con sólo poner en vigor los preceptos de la legislación desamortizadora, modificando únicamente la Instrucción de 15 de Septiembre de 1903, en el sentido de admitir como licitadores en la subasta de estas fincas sólo a los obreros campesinos habitantes del término municipal donde las fincas radicaran y subvencionando en mayor o menor escala a los rematantes.

2.º «Las fincas cuya apropiación se hubiera hecho a «título

de señorío» y que se hayan transmitido, hasta llegar a sus actuales dueños, por herencia, legado o donación.»

Sabido es que los señoríos fueron abolidos por Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de Agosto de 1811, y que el Registro de la Propiedad se implantó en 1.º de Enero de 1863, y aunque, para los efectos del derecho transitorio, el Registro moderno se conectó con las antiguas Contadurías de hipotecas, es lo cierto que en la actualidad los asientos de esas Contadurías han caducado en cuanto a tercero (artículo 402 de la ley Hipotecaria) y sólo el contenido del Registro moderno es el que acredita el verdadero estado jurídico de los inmuebles inscritos. Por consiguiente, no determinando el Registro si la finca inscrita es o no de origen señorial, aprobada la Reforma agraria, el que pretenda adquirir su dominio o cualquier derecho real, de nada le servirá examinar el Registro, y para tener seguridad de que no tiene origen señorial la finca objeto de la adquisición, necesitará examinar toda la titulación de ella en orden ascendente, hasta llegar a su *adquisición originaria*, salvo el caso de que en dicha titulación se interpole una transmisión dominical de carácter oneroso.

3.º «Los incultos susceptibles de un cultivo permanente y económico en más de un 50 por 100 de su extensión superficial.»

4.º «Los manifiestamente mal cultivados, según dictamen técnico y reglamentario.»

Agrupamos estos dos números porque la crítica que merecen es idéntica. Se trata de fincas que por estar indebidamente incultas o mal cultivadas, el proyecto las incluye en la Reforma agraria, fundándose en la función social que la propiedad debe realizar. El fundamento es, desde luego, moral; y acreditado, mediante dictamen técnico, el hecho de estar incultas o mal cultivadas, quedan de derecho sometidas dichas fincas a la expropiación. Pero por la misma razón, aprobada la ley, será necesario dictamen técnico acreditativo de que la finca que se pretende adquirir está cultivada en más de la mitad de su extensión, y además, bien cultivada. No acreditará, pues, el Registro el verdadero estado jurídico de la finca inscrita, ya que la facultad de disponer atribuida al titular según el Registro, quedará anulada por un hecho extrarregistral, como el estar inculta o mal cultivada, a no ser que el documento que acredite ese hecho, o sea el dictamen técnico, se inscriba en el Registro.

5.º «Las que debiendo haber sido regadas por existir un embalse y establecer la Ley la obligación del riego, no lo hayan sido aún.»

La función social de la propiedad justifica en este caso, como en los dos anteriores, la inclusión en la Reforma de las fincas a que se refiere el número 5.º. Nada tenemos que alegar en contra de ese fundamento, pero repetimos lo dicho anteriormente: si el Registro de la Propiedad tiene por finalidad dar certidumbre al dominio y a los demás derechos reales, se quebranta esa certidumbre si por causas *que no constan en el Registro* (como el incumplimiento de la obligación de regar), se priva al adquirente de un derecho inscrito.

6.º «Las que hubieran de ser regadas en adelante con agua proveniente de obras hidráulicas costeadas en todo o en parte por el Estado.»

En este caso se trata de fincas cuya inclusión en la Reforma dependerá de nuevos establecimientos de riegos cuyas obras sean, en todo o en parte, costeadas por el Estado. Es posible, pues, armonizar la Reforma con el régimen de publicidad del Registro, disponiendo que, por nota al margen de la inscripción de las fincas comprendidas en las zonas de nuevos riegos, se haga constar el derecho de opción que el Estado adquiere en virtud de este número 6.º. De ese modo el tercero quedará advertido de que la facultad de disponer que ostenta el titular está limitada por la opción del Estado. Claro que esas fincas, desde el momento en que conste en el Registro esa limitación dominical, quedan prácticamente fuera del mercado inmobiliario, pero no habrá un daño injusto para el tercero.

7.º «Las explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija en dinero o en especie durante doce o más años, excepción hecha de las arrendadas en nombre de menores o incapacitados.»

Si la ley que se proyecta no tuviera efectos retroactivos, el caso del número 7.º significaría solamente una reforma sustancial en el derecho civil positivo: la limitación de la facultad de arrendar; limitación en el sentido de ser causa de expropiación si se ejercitaba por más de doce años consecutivos. De aquí la consecuencia que sólo podrán ser propietarios de fincas rústicas, en lo

sucesivo, los cultivadores, quedando excluidos de esa propiedad los individuos pertenecientes a las demás profesiones. Y si se tiene en cuenta, además, que es causa de expropiación, según la Reforma, el cultivo manifiestamente malo (número 4.º) y el cultivo deficiente (número 8.º), resultaría de hecho que sólo los ingenieros agrónomos o peritos agrícolas estarían capacitados para ser propietarios. Pero como la Reforma tiene efectos retroactivos, todas las fincas que a la fecha de la aprobación de la ley hayan estado arrendadas durante más de doce años quedan sujetas a la Reforma, y, por lo tanto, los dueños de ellas no pueden realizar actos jurídicos de disposición con plena eficacia legal, y el Registro de la Propiedad no reflejará ya el verdadero estado jurídico de los inmuebles registrados, toda vez que el arrendamiento, que en ciertos casos es inscribible (número 5.º del artículo 2.º de la ley Hipotecaria), en la inmensa mayoría no es inscribible.

8.º «Las situadas a distancia menor de dos kilómetros del casco de los pueblos o agrupaciones urbanas de menos de 25.000 habitantes de derecho; cuando su extensión exceda de 50 hectáreas de secano y cinco hectáreas en lo de regadío y no sean cultivadas directamente por sus dueños o lo estén deficientemente.»

Como los pueblos mayores de 25.000 habitantes en las provincias a que se extiende la Reforma son muy escasos, puede afirmarse que todas las fincas de la cabida expresada sitas a distancia menor de dos kilómetros del casco del lugar están sujetas a la Reforma, si no están cultivadas por su dueño o lo están deficientemente. Y como para cultivar de un modo eficiente se requieren no sólo conocimientos técnicos, sino también recursos económicos de importancia, dado el actual estado de la economía agrícola, desastroso por la mala cosecha del último año y por la depreciación grande de las fincas, resultará, en definitiva, que si se aprueba la Reforma este año, todas las fincas de la extensión dicha dentro del radio expresado quedarán expropiadas.

9.º «Las pertenecientes a un solo propietario, cuando su extensión exceda de la quinta parte del término municipal en que estén enclavadas, con reserva a favor del expropiado de una porción cuya renta catastral no pase de 3.000 pesetas.»

Raro es el caso a que se refiere este número, pero la excep-

ción en él establecida se formula con tal vaguedad, que para los efectos hipotecarios es como si no existiera. ¿Qué finca o parte de finca se permite conservar al propietario? El proyecto fija la excepción en relación con la renta catastral, y, por lo tanto, mientras esa determinación no se realice y se haga constar en el Registro, toda la extensión territorial de ese propietario quedará inutilizada para el crédito territorial.

10.º «Las propiedades pertenecientes a toda persona natural o jurídica en la parte de su extensión que exceda de las cifras que señalen las Juntas provinciales para cada término municipal...», etcétera.

Se pretende en este caso limitar el cupo de propiedad rústica perteneciente a cada persona; el límite se determina en razón a la extensión de la propiedad, que varía según la clase de cultivo, pero dentro de cifras toques de máximo y mínimo que el proyecto señala a la potestad de las Juntas provinciales. Se trata, pues, de una limitación de carácter personal, no de carácter real; y en consecuencia, según este precepto, una finca inscrita, aunque sea de menor extensión que la indicada, quedará sometida a la Reforma si el propietario es titular, en cualquier parte de España, de fincas que excedan del límite fijado en el proyecto. Es decir, que una finca de una hectárea puede ser expropiada con arreglo a este número, si su propietario es dueño de fincas que excedan del cupo que señala el proyecto. Por el contrario, si la limitación fuese de carácter real, sólo se expropiarían, por virtud de este número, las fincas de extensión superior a la indicada en la ley, y como la cabida del inmueble es requisito que consta en el asiento registral, quedaría advertido el tercero de la limitación dominical impuesta al titular por la Reforma agraria.

Resumiendo lo expuesto, dada la imprecisión, desde el punto de vista hipotecario, de las características que el proyecto establece para determinar las fincas sujetas a la Reforma agraria, casi toda la propiedad rústica radicante en las provincias a que afecta el proyecto queda inutilizada para el crédito territorial, por desconocerse legalmente si está o no dentro de la Reforma. A medida que la Junta Central vaya inventariando las tierras susceptibles de expropiación, conforme a la base 6.ª, se podrá ir armonizando el Registro de la Propiedad con la realidad jurídica. Finca

que inventaría la Junta, quedará fuera del régimen privado de propiedad, y haciendo constar aquella circunstancia en la inscripción de dominio respectiva, quedará cerrado el registro de esa finca. Pero el inventario total de las fincas a expropiar ha de durar mucho tiempo, quizá años, y durante ese tiempo toda la propiedad rústica de las catorce provincias a que se aplique la Reforma, amenazada de expropiación, quedará de hecho fuera del comercio jurídico y completamente inútil para el crédito territorial.

Si la Reforma que se proyecta fijara con claridad meridiana, y adaptándose a las normas hipotecarias vigentes, cuáles eran las fincas sujetas al nuevo régimen, en tal caso, haciendo constar en el Registro, por los procedimientos reglamentarios, el derecho del Estado a expropiar dichas fincas, quedaría cercenado el crédito territorial, pero sólo en cuanto a esas fincas, y todas las demás, excluidas de la Reforma, seguirían siendo objeto de propiedad privada y susceptibles de negocios jurídicos.

Más como las características que fija la base 6.<sup>a</sup> son de tal índole que exigen un estudio muy complejo de la titulación, circunstancias agronómicas, hidráulicas, estados posesorios arrendaticios actuales y pasados, cómputos de propiedad de cada propietario, mediciones de predios, cálculos de distancia a los centros de población, etc., etc., todo ese estudio supone tanto tiempo, que han de pasar años hasta ultimar el inventario por la Junta Central.

Mientras tanto, la propiedad rústica de esas provincias quedará fuera de la circulación y cerrados de hecho los ciento cincuenta Registros de la Propiedad que hay en ellas.

AMBROSIO R. CAMAZÓN,

Registrador de la Propiedad.