

ALGO SOBRE LAS MEDIDAS CONSERVATORIAS DE LA CONCENTRACION PARCELARIA

Por

IGNACIO MARTINEZ DE BEDOYA y M. CARANDE

SUMARIO :

I. Fijación del tema: 1. Trascendencia de los asuntos agrarios. 2. Normas españolas de concentración parcelaria. 3. Delimitación de la materia a tratar y su importancia.—*II. Acceso de las operaciones de concentración al Registro de la Propiedad:* 1. Examen de los preceptos legales. 2. Su justificación. 3. Política agraria y Registro de la Propiedad.—*III. Disposiciones para que perdure la entidad de los lotes de reemplazo:* 1. Enumeración. 2. La indivisibilidad y la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo. 3. Otras medidas.—*IV. Juicio que merecen los medios legales destinados a dar estabilidad a la concentración.*—*V. Una importante omisión:* 1. En busca de la causa de ella. 2. La libertad de contratación. 3. Un mito jurídico. 4. El documento privado.—*VI. Corolario.*

I. FIJACION DEL TEMA

1. Si no fuese bastante argumento, para tratar de aspectos del Derecho agrario, la consideración de que en España, pese a que recientemente los autores más calificados han comenzado a prestarle su atención, es la disciplina jurídica acaso más huérfana de construcción y tratamientos científicos, bastaría para explicar estos trabajos la trascendencia decisiva de las materias agrarias. Por exactas y ajustadas a la realidad, impresionan las palabras del gran filósofo inglés BERTRAND RUSSELL, estampadas en un sugestivo ensayo, en el que aborda las posibilidades de salvación de la libertad y eficiencia del individuo dentro de la organización, cuando dice: "Quizás sea la reforma de la agricultura la más importante de las cuestiones que los Gobiernos de un próximo futuro hayan de re-

solver, aparte de la de evitar la guerra" (1). Este indiscutible aserto, válido para la totalidad de las naciones, lo es con la mayor intensidad para la nuestra; en ella, "salvo —como señala acertadamente EMILIO GÓMEZ AYAU— en la mayor parte de su periferia, en la que se dan todas las bellezas que los poetas cantan, la mayor parte de nuestra piel de toro es una meseta dura y descarnada, de adversas condiciones climáticas, sobre las que se desarrolla una agricultura difícil, con múltiples limitaciones estructurales, de orden físico, económico, técnico e institucional" (2).

A la política agraria le cabe el gran honor y la estremecedora responsabilidad de buscar solución a los complejos problemas del campo. Derecho y técnica agronómica, en cordial hermandad, tienen que conseguir una más justa distribución de las tierras cultivables y un mayor rendimiento económico de ellas, evitando la existencia de campesinos con niveles de vida infrahumanos. La una sin el otro muy poco conseguiría en esta imperiosa actividad; la técnica jurídica, en los milenarios países del Occidente europeo, tiene que actuar de una manera difícil, por compleja y variada, mas por eso mismo es todavía más necesario que en parte alguna realzar la importancia del Derecho para alcanzar los fines que se pretenden.

En los lugares en que la propiedad inmobiliaria está excesivamente dividida las normas de concentración parcelaria tienen una labor importantísima a realizar, tendente a conseguir las apuntadas finalidades. En la fronda, aún enmarañada, del Derecho agrario español han sabido conseguir rápidamente una loable perfección.

2. Antes de seguir adelante es preciso hacer una sucinta exposición de las sucesivas disposiciones que han ido regulando en España la integración de las pequeñas parcelas o concentración.

La Ley inicial de Concentración Parcelaria, que tenía carácter experimental, lleva fecha de 20 de diciembre de 1952. A renglón seguido se crea y regula el funcionamiento del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria por la Orden de 16 de febrero de 1953,

(1) *Autoridad e individuo*, 3.ª edición, México, 1954, página 104. En este mismo estudio, en el que señala la conservación como una de las tres fundamentales funciones de la Autoridad, pide métodos enérgicos para evitar la escasez de alimentos, y añade: "Los agrónomos conocen las medidas convenientes, pero sólo los Gobiernos pueden ponerlas en práctica, y esto suponiendo que quieran y puedan hacer frente a la impopularidad".

(2) *El momento actual en la economía agraria española*, conferencia pronunciada en la Escuela Especial de Ingenieros Industriales de Bilbao en el curso académico de 1954-1955 y recogida en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, abril-junio 1955, en especial, página 126.

que se publica en el *Boletín Oficial del Estado* del día 20, y la de 27 de mayo del mismo año (*B. O. del Estado* del 29). El procedimiento para la tramitación se determinó en la primera de las Ordenes señaladas, que posteriormente quedó sustituida por la de 2 de julio de 1953 (*B. O. del Estado* del 5). El Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954, aparecido en el periódico oficial citado el día 22, dicta importantes normas tendentes a remover obstáculos que dificultaban el éxito de la concentración, principalmente el relativo a las notificaciones; a continuación los 62 artículos de la importante Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura de 22 de noviembre de 1954 (*B. O. del Estado* correspondiente al día 24), que modifica las normas de procedimiento a que han de ajustarse los expedientes, empiezan a dar viabilidad y posibilidades de aplicación a la Ley inicial de 1952.

Mientras tanto se publican 60 Decretos sobre declaración de utilidad pública, con carácter de urgencia, de las concentraciones parcelarias a realizar en otras tantas zonas y 30 Ordenes ministeriales referentes a la ejecución de obras y mejoras, coeficientes de compensación de las tierras afectadas y otros aspectos de interés, destacando entre estas últimas la de 18 de septiembre de 1954, publicada en el *Boletín Oficial* del 22, relativa a las siembras en barbecho en los municipios cuyas tierras se estaban concentrando, y la de 22 de noviembre del mismo año (*B. O. del Estado* del día 25), por la que se aclara el número 7.º de la de 2 de julio de 1953 en cuanto a la ejecución de operaciones concentradoras.

La Ley de 20 de julio de 1955, publicada en el periódico oficial del día siguiente, es un hito firme y seguro que señala decididamente el perfeccionamiento y establecimiento efectivo del procedimiento y régimen jurídico de la concentración en nuestro país. Conviene puntualizar, como lo hace en su preámbulo, que no es ésta la Ley definitiva que se anunció en la de 20 de diciembre de 1952 "ni, en realidad, el plazo de cinco años señalado entonces resulta suficiente para concebirla. Únicamente cuando haya transcurrido algún tiempo desde que se realicen las primeras concentraciones y puedan apreciarse sus efectos económicos y sociales se habrá adquirido una experiencia completa y susceptible de incorporarse a textos legales más perfectos, aunque sometidos a su vez a las inevitables rectificaciones que imponga la evolución del derecho en cada momento histórico, ya que sólo con esta salvedad cabe hablar de leyes definitivas y permanentes". La primera

disposición final de esta Ley ordena que el Gobierno, dentro del plazo de tres meses a partir de la promulgación de ella, publique un texto refundido de los preceptos legales sobre Concentración Parcelaria, verificándose tal mandato acaso con rapidez excesiva —hubiese sido conveniente el informe del Consejo de Estado— por Decreto de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministros de Justicia y Agricultura, de 10 de agosto de 1955 (*B. O. del Estado* de 26 de septiembre), que aprueba la refundición, la cual llevará la denominación oficial siguiente: "Ley de Concentración Parcelaria, texto refundido de 10 de agosto de 1955".

Después de dicha Ley básica en la materia que nos hemos señalado —y haciendo real el calificativo de extraordinaria que oficialmente se ha dado a la actividad legislativa en esta faceta del Derecho agrario— se han promulgado, además de otras de ejecución, estas disposiciones: Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura de 24 de noviembre de 1955 (*B. O. del Estado* de 18 de diciembre), por la que se declaran inaplicables los artículos 2.º y 3.º del Decreto de 22 de septiembre de 1955 en las zonas sujetas a concentración parcelaria; Decreto de 9 de diciembre de 1955, aparecido en el *Boletín Oficial del Estado* de 1.º de enero de 1956, por el que se reorganiza el Servicio de Concentración Parcelaria, y la Orden de 22 de diciembre de 1955, publicada en el citado diario correspondiente al 6 de enero siguiente, por la que se dictan normas relativas a los recursos que se establecen contra los acuerdos de la Comisión Central de Concentración Parcelaria a los que se refiere el artículo 51 del texto refundido de la Ley de Concentración.

Toda esta regulación concerniente a la obra concentradora ha sido acogida, en general, con beneplácito por los juristas —percatados de las importantes finalidades que persigue y que la justifican plenamente— españoles. Acaso la voz discordante de mayor categoría sea la de VALLET DE GoytISOLO (3), para quien satisfac-

(3) *Computación, imputación y reducción de las donaciones en los principales ordenamientos jurídicos del Occidente europeo*, "Revista del Instituto de Derecho Comparado", Barcelona, julio-diciembre 1954, página 45, nota; se ha publicado en folleto independiente. Igualmente el mismo autor, en sus conocidísimos *Apuntes de Derecho Sucesorio*, III, "Anuario de Derecho Civil", abril-junio 1955, páginas 459-460, publicados también en libro especial, sostiene análoga postura cuando dice: "Al minifundio —en loable esfuerzo— quiere combatirsele imperativamente con los patrimonios familiares indivisibles, con las unidades mínimas de cultivo y con la concentración parcelaria ordenada por vía administrativa. Los defectos de las leyes civiles y la falta de orientación jurídica del pueblo tratan de subsanarse con interferencias burocráticas", y más adelante añade: "Es un problema de formación de la mentalidad agraria. En crear esa convicción —más que en las leyes coactivas— se halla el secreto para resolver satisfactoriamente de hecho y de modo definitivo —no sólo sobre el papel ni únicamente de modo transitorio— el respeto a la unidad mínima en un cultivo racional".

toriamente se pueden resolver los problemas de la economía agraria, o al menos las legislaciones forales así los solucionaron, con un sistema sucesorio distinto al del Derecho castellano o común. Sin negar las ventajas que reportaría una radical reforma del título III del libro III de nuestro Código Civil, no hay más remedio que reconocer que dicha modificación, aun en el problemático supuesto de que fuese recibida por los campesinos que se rigen por el Derecho común, sería insuficiente y, por añadidura, tardaría muchos decenios en empezar a producir efectos apreciables. Solamente con normas de Derecho privado, por desgracia, no se puede hacer frente a la grave y perentoria cuestión de la tierra (4).

Las normas expuestas han sido filiadas, tal vez con un tanto de apresuramiento, como meramente de naturaleza administrativa y, dentro de dicha naturaleza, dotadas de carácter transitorio o emergente y con finalidad exclusivamente agronómica. Estas posiciones, como todas las excesivamente rígidas o dogmáticas, pecan de exageradas. Sin ánimo polémico, queremos resaltar el marcado carácter civil de los preceptos referentes a la conservación de la concentración parcelaria, a la inscripción de ella y otros, como el artículo 4.º del texto refundido de la Ley concentradora. Todavía más incierto es decir que los motivos que inspiran las nuevas reglas son únicamente económicos; el ir haciendo labradores, en el concepto exacto de la palabra, o sea con tierras capaces de soportar un cultivo racional y productivo que, por consiguiente, les saque del nivel de vida inhumano en que viven —si es que se puede emplear esta palabra— muchos de ellos, en especial los que residen en zonas susceptibles de ser concentradas, ¿no es una obligación de los Gobiernos, llena hasta rebosar de justicia social y de equidad?

3. No intentamos ahora hacer un estudio completo de las normas que integran el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria —en adelante, cuando me refiera a él, le citaré con las siglas L. C. P.—; es ya abundante la bibliografía que existe sobre la Ley inicial de 1952 y los preceptos posteriores, y a ella me remito para estudios generales sobre el interesante tema (5).

(4) De este parecer es CASTÁN TOBEÑAS, en *Las instituciones protectoras de la familia y de su propiedad*, discurso de apertura de los Tribunales, publicado por el Instituto Editorial Reus, Madrid, 1955; en especial, páginas 132-133.

(5) Referida exclusivamente a los trabajos dedicados a estudiar el ordenamiento positivo español en relación con el tema, he aquí la bibliografía más destacada: Jesús Gon-

Vamos a tratar en estos momentos de uno de los aspectos más trascendentes de la Ley, y en el que, desgraciadamente, se observa una grave fisura, que puede acarrear la ruina y el hundimiento de todo el edificio, trabajosamente construido, de la concentración parcelaria. Nos estamos refiriendo a las normas legislativas tendientes a garantizar, "en la modesta medida —empleando frases del preámbulo de la Ley de 20 de julio de 1955— en que ello es posible, la permanencia de la obra realizada durante el tiempo suficiente para que sea fructífera". Me permito advertir que, deliberadamente, he procurado que estas líneas tengan un tono marcadamente explicativo —así lo impone el hecho de que la revista que las va a publicar tiene un contingente numeroso de lectores con profesiones no jurídicas— y empírico.

Pero esta concreción de la materia que se va a abordar en estos sencillos apuntes no quiero que sirva de obstáculo para dedicar un sincero y merecido elogio a la legislación española de recomposición predial. La razón de ser de ella la hacía imperiosamente necesaria, la finalidad principal que pretende es unánimemente aceptada y enaltecida, y el camino para alcanzar tal finalidad le ha hecho fácil, dentro de lo posible, y lógico, la L. C. P., a nuestro parecer, siempre que —esto lo olvida a veces el legislador español, del que se suele decir que hace buenas Leyes, pero que no se cumplen— los encargados de aplicar tales disposiciones estén voca-

ZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, "Anuario de Derecho Civil", VI, fascículo 1.º, enero-marzo 1953, páginas 133 y siguientes; el mismo autor, *El régimen jurídico de la concentración parcelaria*, "Anuario de Derecho Civil", julio-septiembre 1954, páginas 829 y siguientes, y también el mismo, en *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", mayo 1953, páginas 321-348. ALBERTO BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria*, REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, julio-septiembre 1953, páginas 69-91. GARCÍA DE OTEYZA, *Notas en torno a la Ley de Concentración Parcelaria*, REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, enero-marzo 1953, páginas 113-122. GREGORIO TREVIÑO, *La concentración parcelaria y otras formas de intervención del Estado en la propiedad rústica y el Registro de la Propiedad*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", marzo 1954, páginas 192 y siguientes. ARTURO GALLARDO RUEDA, *Concentración parcelaria*, "Boletín de Información del Ministerio de Justicia", 5 de septiembre de 1955, páginas 3 y siguientes. JESÚS OLMEDILLA MARTÍNEZ, *Algunas observaciones en torno a la Ley de Concentración Parcelaria*, "Revista de Derecho Privado", febrero 1954, páginas 115-123. PEDRO S. REQUENA, *La Ley de Concentración Parcelaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", junio 1953, páginas 431-445. RAMÓN BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de concentración parcelaria*, conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos el 9 de marzo de 1955 y publicada en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, enero-marzo 1955, páginas 65-87. *El parcelamiento de la propiedad rústica en España*, estudio verificado y publicado por el Instituto de Estudios Agro-Sociales, edición de 1954. IGNACIO SERRANO, *Concentración parcelaria*, conferencia pronunciada en la Universidad Internacional de Verano "Menéndez Pelayo", de Santander, en el verano de 1954. MANUEL PEÑA, en la sección *Información legislativa* del "Anuario de Derecho Civil", enero-marzo 1953, páginas 189-193, y, en la misma publicación, igual autor, julio-septiembre 1953, páginas 683-686. FERNANDO RAMOS PASALOBOS, *Normas de concentración parcelaria; derecho administrativo o emergente*, "Boletín de Información del Ministerio de Justicia", 5 de octubre de 1955, páginas 2 a 8, habiendo publicado a continuación *Teoría del "minifundio" y su régimen jurídico*, 25 de octubre de 1955, páginas 5 a 16, y *Agrupación o recomposición predial*, 15 de noviembre de 1955, páginas 3 a 11.

cionalmente dispuestos a actuar con dedicación plena y tacto exquisito para no lesionar innecesariamente la gran susceptibilidad del hombre del agro. Constantemente hay que tener presente, y en este caso como en ninguno, que importan más las cualidades humanas de las personas que deben hacer cumplir las Leyes que la sabiduría y perfección técnica de éstas.

No hace falta recalcar la magnitud del tema que se ha elegido para este trabajo. Si el fundamento de la concentración parcelaria es justo, necesario e indiscutible, más justo, necesario e indiscutible será que las normas destinadas a dar firmeza y estabilidad a la labor efectuada sean verdaderamente eficaces. El trabajo concentrador que se realice —difícil, costoso y delicado— no debe deshacerse fácilmente; es preciso que se tomen las medidas suficientes para impedir que la labor de recomposición predial se transforme en un nuevo lienzo de Penélope, donde se deshebre por la noche lo tejido por el día. Son muchos los intereses particulares que hay que lesionar, son considerables los gastos que al Presupuesto nacional ocasionará una concentración efectiva y es sagrada la finalidad que se pretende para que, alegremente —por descuido de la técnica legislativa o por abandono de las personas que deben velar por la permanencia de la obra—, se permita que no lleguen a madurar los óptimos frutos que hay que esperar, *y exigir*, de la concentración parcelaria, que únicamente puede producir sus beneficiosos efectos si se consigue conservarla durante un crecido número de años.

II. ACCESO DE LAS OPERACIONES DE CONCENTRACION AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Aunque la L. C. P. parece dar a entender que los preceptos cuya finalidad es la de guardar y conservar el *remembrement* sólo son los contenidos en su título V, no cabe la menor duda que todas las normas del título III, haciendo obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad de las fincas y situaciones jurídicas resultantes de la nueva ordenación de la propiedad, están primordialmente destinadas a facilitar la permanencia, con la entidad que se les ha dado, de las nuevas parcelas, evitando su desintegración.

1. Dedicar la L. C. P. sus artículos 54 a 57 inclusive a regular esta materia. El primer párrafo del artículo 55, inspirado directa-

mente en el 7.º de la Ley inicial de 1952, ordena que: "Las fincas y situaciones jurídicas resultantes de la nueva ordenación de la propiedad serán inexcusablemente inscritas en el Registro de acuerdo con las normas siguientes, entendiéndose modificada, en lo necesario, la vigente legislación hipotecaria". Los artículos 6.º y 37 determinan que una de las específicas funciones de las Comisiones locales es "la de promover la inscripción de los nuevos títulos de dominio en el Registro de la Propiedad".

Las seis reglas de dicho artículo 55 están destinadas principalmente: a posibilitar la inscripción de las fincas de reemplazo y señalar sus efectos jurídicos en relación a terceros, a determinar el valor registral de los asientos relativos a las parcelas de procedencia, a establecer un procedimiento judicial muy sencillo —al que, por analogía con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 58, suponemos que se le dictará la aplicación de un arancel reducido— para trasladar ciertas situaciones registrales antiguas a las fincas de reemplazo y para provocar la declaración de que éstas están libres de gravámenes o de que pertenecen al nuevo titular en virtud de título legítimo a efectos de reanudación del tracto sucesivo o de que en las parcelas de procedencia no hay nada que se oponga a la titularidad registral atribuída a las nuevas fincas, y a delimitar la función calificadora del Registrador de la Propiedad. Es oportuno destacar que el apartado tercero, en su final, del artículo 37 ordena que se remita al Registro de la Propiedad correspondiente un plano de la zona concentrada autorizado por el Servicio de Concentración Parcelaria.

Este fundamental artículo 55 de la L. C. P. creemos que debe ser aplaudido sin reservas de ninguna clase. Ha sabido conciliar y coordinar, sin grave merma para los derechos registrales dominantes de los asientos antiguos, las inscripciones viejas con las nuevas a favor de los adjudicatarios de los lotes de reemplazo y, sobre todo, ha tenido el indiscutible acierto de hacer inexcusable la primera inscripción de las nuevas fincas. Elogio aparte merece también el artículo 57, que impone al Estado la obligación de indemnizar, en ciertos casos, a determinados titulares antiguos de derechos reales (6).

2. No presenta dificultades demostrar y probar que la inexcus-

(6) Sigue aquí el legislador la tendencia iniciada ampliamente en la Ley de Expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, al regular la directa responsabilidad de la

sabilidad de la inscripción del acta, en la que se recoge la reorganización de la propiedad en virtud de las operaciones concentradoras, está plenamente explicada y es lógica. Incluso los objetantes a la L. C. P. alaban tal inexcusabilidad, ya que la actividad registral ordenadora es "aspecto decisivo y finalidad principalísima del procedimiento" (7); una rápida exposición de Derecho comparado, seguida de unas breves consideraciones al respecto, creo que nos llevarán al lugar propuesto.

En Francia — a pesar de que su Registro no está basado en principios tan técnicos como el español, si bien se debe señalar que las necesidades de la vida moderna están impeliéndole hacia uno más perfecto en virtud de recientes disposiciones dictadas al efecto (8)— se exige la transcripción obligatoria en el Registro de la Propiedad y es el Juez el encargado de que efectivamente se lleve a cabo el ingreso de las operaciones del *remembrement* en dicho Registro (9).

El Código Civil italiano de 1942 dispone, en el párrafo 2.º de su artículo 854, que: "La providencia administrativa de aprobación definitiva del plan —se refiere al de recomposición predial, que se regula en los artículos 850 y siguientes de dicho cuerpo legal— debe transcribirse en el oficio de los registros inmobiliarios (Registro de la Propiedad) en cuya circunscripción están situados los bienes", precepto en parte superfluo, ya que en Italia la transcripción es, como afirma MESSINEO, "una carga de Derecho substancial", pues es necesario efectuarla y, al mismo tiempo, es una obligación de naturaleza tributaria. En las provincias incorporadas a la citada nación después de la primera guerra mundial la inscrip-

Administración por daños ocasionados a los particulares como "consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos"; esta decisiva innovación introducida en la citada Ley rectifica, "a través de una fórmula que se alinea entre las más progresivas del Derecho comparado", el sistema de exoneración de la responsabilidad civil administrativa a que ha conducido el artículo 1.903 del Código Civil. Ahora la Ley de Concentración Parcelaria nos enseña una vía que, convenientemente ampliada y desarrollada, con base justificativa en lo dispuesto en la nueva Ley de Expropiación forzosa, pudiera servir para introducir en la Hipotecaria, como es deseo general, un sistema de indemnización para determinados supuestos, bien directamente o bien a través de un seguro.

(7) OLMEDILLA MARTÍNEZ, lugar citado, página 121.

(8) Nos referimos al Decreto de 4 de enero de 1955, dictado en ejecución de la Ley de 14 de agosto del año anterior; el conjunto de tales normas se justifica en el preámbulo de ellas por la necesidad de dar un paso decisivo hacia la eficacia total del Registro de la Propiedad. Ver ARTURO GALLARDO RUEDA, *El nuevo régimen hipotecario francés*, "Anuario de Derecho Civil", enero-marzo 1955, páginas 175 y siguientes. El Decreto de 14 de octubre de 1955 sigue mejorando el sistema registral de la República vecina.

(9) ALBERTO BALLARÍN, *Aspectos del Derecho administrativo agrario en Francia. El "remembrement" o concentración parcelaria*, "Revista de Administración Pública", mayo-agosto 1952, páginas 257 y siguientes, en particular la 264.

ción es constitutiva (10). Conviene advertir que, hasta ahora, los preceptos sobre recomposición predial del Código Civil italiano han quedado en letra muerta porque no se han realizado los actos administrativos (recientemente se ha empezado a estudiar de qué autoridades y en qué forma deben emanar) de determinación de la unidad mínima de cultivo.

El artículo 97 de la Ley de Concentración Parcelaria de Holanda, que lleva fecha de 3 de noviembre de 1954 (11), ordena que la "adquisición de los correspondientes derechos reales se operará por la inscripción del acta —que es la que refleja la nueva distribución de la propiedad— en el Registro", basándose y apoyándose la tramitación del procedimiento concentrador en la institución registral.

Y para terminar estos datos sobre las legislaciones extranjeras podemos afirmar que es tendencia concorde en todas ellas (12) el hacer preceptiva la inscripción en el correspondiente registro jurídico del documento en el que se consigne la nueva creación y distribución de parcelas.

Si de algo peca la regulación española en esta materia es de timorata, porque no se ha atrevido a introducir precepto similar al que hemos señalado de la Ley holandesa. El cumplimiento de las Leyes agrarias requiere un sistema registral muy eficaz y de inscripción constitutiva o, al menos, obligatoria. Como he dicho en otro lugar (13), "la finalidad de la institución del Registro ha desbordado ampliamente en todos los países su razón primigenia de dar seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, y de sus otros fines se va destacando el de ser el único instrumento que puede garantizar el eficaz uso de la política legislativa, como medio de realizar la función social y económica de la propiedad inmueble". Un buen Registro de la Propiedad potencia la eficacia, el valor práctico, de

(10) Ver FRANCESCO MESSINEO, *Manual de Derecho Civil y Comercial*, tomo III, traducción de Sentís Melendo, Buenos Aires, 1954, páginas 564 y siguientes, en especial la 574, la 606 y la 616.

(11) Confróntese el "Boletín del Seminario de Derecho Hipotecario y Notarial Comparado"; serie documental, noviembre de 1955, publicado por el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.

(12) Vid. *El reagrupamiento de la propiedad agrícola fragmentada*, Washington-Roma, diciembre 1950; es necesaria la inscripción en Francia (pág. 75) y en Suiza (pág. 104). Entre los requisitos que tiene que llenar un buen plan de reagrupamiento parcelario está —según la citada publicación oficial de la F. A. O.— el de un Registro apropiado (condición precisa 16.ª, pág. 37), los gastos del cual deben ser satisfechos en un principio por la Administración (pág. 44).

(13) *Observaciones a la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", marzo-abril 1955, páginas 154 y siguientes, en especial 179.

las normas que plantean un mayor rendimiento y una mejor y más justa distribución del suelo cultivable.

Está, pues, justificado el criterio del legislador español, que es acorde con los fines y funciones del Registro de inmuebles.

3. No estará de más, ya que por algunos se olvida (14), dedicar unas breves consideraciones a lo mucho que el Registro de la Propiedad hace y puede hacer en favor de la política agraria y de la interdependencia que hay entre aquél y ésta.

Se puede afirmar rotundamente: el arma jurídica, el instrumento adecuado, el sistema eficaz y potente en mayor grado con el que puede contar el legislador agrario es el Registro de la Propiedad. Certeramente ha dicho en estas páginas ALBERTO BALLARÍN: "... desde el punto de vista jurídico-agrario, la institución registral es altamente interesante, hasta el punto de que el ideal para un legislador de la agricultura será siempre el de un Registro de la Propiedad lo más perfecto posible y que, desde luego, refleje íntegramente la realidad jurídica y física del territorio cultivado", y poco después agrega: "la intervención legislativa en la ordenación de la propiedad rústica ha de tener como base de partida los datos proporcionados por el Registro y como órgano que controle el cumplimiento de las normas imperativas en el futuro al Registrador de la Propiedad" (15).

Cierto es que está por hacer un estudio concienzudo de esta materia, y de la falta de él se resienten muchas de las normas registrales contenidas en las Leyes agrarias; el examen de ellas nos demuestra que en la mayoría de los casos el legislador español ha acertado a dar la importancia que merece al Registro de la Propiedad como medio seguro de alcanzar las finalidades agronómicas o sociales que pretendía, pero son muchas las veces que no ha sabido sacar el debido rendimiento de tal institución y otras ha partido de supuestos equivocados en el planteamiento de los hechos. Para lograr la mayor coordinación y conseguir superar los defectos apuntados se deberían solicitar con más frecuencia los informes y servicios del Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad,

(14) Aunque los mejores juristas están concordes en lo señalado, extraña el silencio de MANUEL MARÍA ZULUETA, *Derecho Agrario*, Editorial Salvat, 1955, y de CERRILLO Y MENDIETA, *Derecho Agrario*, Barcelona, 1952.

(15) ALBERTO BALLARÍN MARCIAL, *El Código Civil y la Agricultura*, REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, enero-marzo 1953, página 31. Esta misma posición es mantenida por numerosos autores, entre los que se puede señalar a JOSÉ DEL RÍO PÉREZ, *Política agraria y reforma jurídica hipotecaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", junio 1931, páginas 433 y siguientes.

al amparo del número 2.º del artículo 3.º del Decreto de 18 de mayo de 1934.

Esta íntima conexión entre la política agraria y el Registro es un postulado válido para todas las naciones, cualesquiera que sean sus realidades sociales y legislativas (16), y, por consiguiente, la mayor perfección del último lleva aparejada la posibilidad de una más fácil y eficaz actuación de las normas jurídicas y de las técnicas agrarias.

El sistema registral de nuestra Patria podemos afirmar, en apretada síntesis, lleva a las zonas rurales mucho del dinero que necesitan (17), a través de préstamos hipotecarios, e incluso personales, basados estos últimos en la garantía que representa el carácter de titular registral del deudor, y la mayoría de los regadíos apoyados en concesiones de aprovechamientos de aguas públicas o adquisiciones por prescripción de ellas necesitan del soporte del Registro (arts. 69 a 71 del Reglamento Hipotecario); estos dos aspectos de la función del Registro español, unidos a los más conocidos de dar seguridad en la circulación jurídica de los inmuebles, de hacer desaparecer gravámenes y cargas ocultas, de crear el orden y la paz en las transmisiones y titulaciones, serían más que suficientes para destacar la importancia, en la perspectiva que ahora nos interesa, de nuestra institución registral.

Si lo apuntado es mucho, a pesar de que, premeditadamente, se ha huído de hacer una exposición amplia y completa, convienen añadir, por ser más ignoradas, otras misiones de importancia en relación con la política agraria que les corresponde a los Registradores de la Propiedad españoles como encargados del Registro in-

(16) En este sentido ver, entre otros muchos, el estudio preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F. A. O.), *Los reconocimientos catastrales y el Registro de la Propiedad Rústica*, Roma, abril 1953. También el capítulo VII, páginas 207-211, dedicado al Registro de la Propiedad, y el VIII, páginas 212-231, referente al Crédito agrícola, de la publicación oficial de la O. N. U., *Progress in land reform* ("Analysis of replies by governments to a United Nations questionnaire"), Nueva York, 1954; es de lamentar que en la respuesta española al Cuestionario de la F. A. O., el cual sirvió de base para el trabajo citado, el tema "Medidas para establecer o mejorar el sistema de registro de derechos sobre la tierra" se toca de una manera escueta y anodina (véase en el Suplemento de la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, abril-junio 1953, páginas 22-23). En Rusia ha sido precisamente el Código agrario, párr. 197, el que ha hecho obligatoria la inscripción. CAMPUZANO, *El Registro de la Propiedad en el país de los Soviets*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", junio 1931, páginas 401 y siguientes.

(17) Para que el crédito llegue abundantemente al campo sería necesario la creación, tantas veces propuesta, de Bancos agrícolas. Mientras no se haga siempre tendrán actualidad, aunque afortunadamente disminuida gracias al Registro, las brías palabras de Joaquín Costa: "Más que de Tratados de comercio, mucho más que de instrucción primaria, muchísimo más que de población rural, tiene hambre y sed de crédito la agricultura española" ("Boletín de la Institución Libre de Enseñanza", Madrid, abril 1883, página 103).

mobiliario y en conexión con él. Nos referimos a la liquidación y recaudación en las zonas rurales del Impuesto de Derechos Reales (artículo 39 de la Ley básica y 156 de su Reglamento), por lo que tienen en sus manos cierto control sobre el documento privado, y al Registro de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin desplazamiento (artículos 3.º y 67 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 y 2.º de su Reglamento), nueva institución que contribuirá a la movilización del crédito en amplios sectores campesinos. Con todo, tal vez corresponda la más importante tarea del Registrador —que, afortunadamente, en España es un funcionario con fuerte preparación *jus-privatista* (18), que tiene que aplicar unas normas de carácter mixto, a la vez privadas y administrativas, como calificaba a la Ley Hipotecaria el Proyecto de Bases para el Código Civil de 22 de octubre de 1881 en la segunda de ellas— a la difícil labor de ser el funcionario que puede evitar el gran peligro que para el Derecho agrario representa un exceso de intervencionismo, y que, en expresivas frases, ha denunciado el Catedrático FEDERICO DE CASTRO: “Los técnicos estatales y toda la burocracia económica tenderán a evitar una regulación normal que permita, dentro de los límites legales, la libre actuación de los campesinos. El paternalismo administrativo procurará mantener indefinidamente su tutela. La propiedad se rebajará a concesión administrativa; el cultivo forzoso y dirigido se considera servicio público; el cultivador se verá investido de la condición de funcionario más o menos forzado”. “Dirección —sigue diciendo— que lleva hasta la creación de un poder legislativo y jurisdiccional anómalo y privilegiado, en manos también de los técnicos, con lo que se completa el ciclo de la discrecionalidad administrativa. Régimen de benévola dictadura que encierra el peligro de todo exceso intervencionista: secar la iniciativa particular, provocar inseguridad jurídica y fomentar injustificados privilegios económicos; que, a su vez, desacreditará las reformas y originará la reacción” (19).

La conjunción en el Registrador de la Propiedad de esa serie de circunstancias que le sitúan en un campo intermedio, en el que se conectan los intereses públicos y los privados, su independencia

(18) Tanta que a veces les hace postergar algo el Derecho público; así mi trabajo *La nota marginal de la publicación de los edictos del artículo 205 de la Ley Hipotecaria*, “Revista Crítica de Derecho Inmobiliario”, octubre 1951, página 753.

(19) FEDERICO DE CASTRO, *El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio*. “Anuario de Derecho Civil”, abril-junio 1954, página 388.

funcional (20), su consideración de Juez territorial (21), su actuación tantas veces de carácter patriarcal y de *nobile officium* (22), su proximidad a las zonas rurales (23), ensamblado todo con su preparación predominantemente de Derecho privado y las armas imperativas con las que cuenta, hacen de él el órgano capaz de impedir en gran parte, si se le encarga de esta misión, la indicada contingencia — real, profunda y trascendente— de que la legislación agraria, por razones exclusivamente técnicas y económicas, se olvide del debido respeto a los básicos principios de salvaguardia de la personalidad humana, a las normas inmodificables del Derecho natural y a la propiedad privada, ya que sin ésta “no existe —en frases del poco sospechoso GUSTAV RADBRUCH— libertad; la propiedad es, por tanto, un derecho de la personalidad, una proyección de la personalidad, una expresión de ella” (24).

Pasando al campo de las posibilidades, de las funciones que, en embrión o en potencia, anidan en el sistema registral español para coadyuvar en una ambiciosa política legislativa, debemos reconocer que son infinitas; claro es que para dotar al Registro español de la total eficacia es preciso que la inscripción sea constitutiva, que se le enlace y coordine con un buen catastro parcelario y que se realcen todas sus finalidades (25). Aquí, por su íntima conexión con el tema que estamos exponiendo, queremos señalar que el Registro pudiera contribuir a evitar que las sucesiones hereditarias sigan triturando las fincas —siempre que se dictasen normas especiales para las zonas que no consigan un sistema sucesorio de heredero único—; el camino sería adjudicarlas a un solo heredero, el cual debería cultivarlas y pagar a los otros su participación numérica en el caudal hereditario por medio de unas cuotas anuales de amortización, que estarían garantizadas con una

(20) Artículos 18, 99 a 102, 274, 277 a 284, 289 y 296 a 312 de la Ley Hipotecaria, además de los preceptos concordantes con los indicados. Ver Roca SASTRA, *Derecho Hipotecario*, tomo II, Barcelona, 1954, página 22.

(21) Entre otras, Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11 de diciembre de 1917 y de 20 de abril y 29 de mayo de 1925.

(22) JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Principios Hipotecarios*, Madrid, 1931, página 267.

(23) Existen Registros de la Propiedad en todas y cada una de las cabezas de partido judicial y, además, en Alcalá de Guadaira, Grandas de Salime, Moncada y Villarreal (artículos 275 de la Ley Hipotecaria y 1.º del Reglamento para su ejecución).

(24) G. RADBRUCH, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, 1951, página 165.

(25) En la legislación hipotecaria hay varios preceptos que, por estar exclusivamente inspirados en una de las funciones del Registro, en la de dar seguridad a la circulación de bienes inmobiliarios, deben ser modificados. Concretamente el artículo 5.º del Reglamento hipotecario es perturbador y puede perjudicar legítimos derechos o intereses; así lo demuestra la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 14 de diciembre de 1953 (“B. O. del Estado” de 10 de mayo de 1954), que contempla un caso en que presuntos derechos de un Ayuntamiento han quedado sin protección registral por causa de dicho anticuado precepto.

hipoteca flexible y ágil sobre los mismos inmuebles; en nuestra opinión, este procedimiento, patrocinado por la doctrina extranjera especialmente, debería ser estudiado con miras a implantarle, si posible fuera, en España.

Estas rápidas reflexiones, que ni son nuevas ni son negadas por nadie, aunque de hecho son frecuentemente olvidadas, intentan destacar la prevalente importancia de nuestro sistema registral para realizar un esquema agrario en el que la justicia no esté postergada por la técnica y ésta pueda apoyarse en instituciones jurídicas que la doten de viabilidad y eficacia; lejos de ellas, por tanto, está el pretender desconocer la interesante labor que para la implantación de una reforma del agro pueden desarrollar otros cuerpos jurídicos, especialmente el notarial, el que tiene en sus manos la tarea, necesaria e imprescindible, de formar una mentalidad campesina adecuada.

III. DISPOSICIONES PARA QUE PERDURE LA ENTIDAD DE LOS LOTES DE REEMPLAZO

1. La L. C. P. dedica todo el título V, con la rúbrica "Conservación de la Concentración parcelaria", integrado por los artículos 62 a 66 inclusive, a regular los medios destinados a dar permanencia a las nuevas fincas creadas. Además de estos preceptos, que examinaremos más adelante, la misma Ley tiene otros varios que, directa o indirectamente, coadyuvan a esta fundamental misión. Entre ellos figuran: la inexcusabilidad de la inscripción registral de las nuevas titulaciones, como se ha visto; la obligatoriedad de que las flamantes parcelas sean reflejadas en el Catastro de Rústica, ordenada en el párrafo 1.º del artículo 59; el párrafo 2.º del artículo 53, cuando manda que los fallos de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las operaciones de concentración se ejecuten de forma que no implique perjuicio para ella; lo dispuesto en idéntico apartado del artículo 43, en virtud del cual determinadas resoluciones judiciales se ejecutarán igualmente sin que causen daño a la recomposición predial efectuada, y, por último, la necesidad de que en el Acta de Reorganización de la Propiedad se haga mención expresa —como impone el artículo 37 en sus renglones iniciales— de la indivisibilidad legal en las fincas de reemplazo que proceda.

2. Los arbitrios ideados por el legislador en el título V de la L. C. P. para hacer duradera, y por tanto fecunda, la obra desarrollada se pueden clasificar en dos grupos, con lo que se facilita su exposición: uno el integrado por normas de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, y el otro por medidas distintas o complementarias. El segundo grupo le estudiaremos en el número siguiente de este epígrafe.

"Una vez realizada la concentración —ordena el artículo 62—, las fincas de extensión igual o inferior a la fijada para la unidad mínima de cultivo tendrán la consideración de cosas indivisibles, y la parcelación de predios de extensión superior a dicha unidad sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella, salvo los casos especialmente previstos en la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo." Aunque no lo diga expresamente, aquí el legislador verifica una remisión, en lo que no resulte modificada por la L. C. P., a la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo de 15 de julio de 1954, de donde ha tomado substancialmente la expresada declaración de indivisibilidad.

"Las unidades-tipo de aprovechamiento agrícola —regula el párrafo 2.º del referido precepto— a que se refiere el artículo 32 de la presente Ley serán indivisibles en todo caso, considerándose como unidades mínimas de cultivo a los efectos del párrafo 1.º del artículo 4.º de la Ley de 15 de julio de 1954, precepto que les será de aplicación. El Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, podrá excepcionalmente autorizar la división de las unidades-tipo en casos particulares." Esta indivisibilidad está también declarada por el artículo 32. Son unidades-tipo las fijadas por el Ministerio de Agricultura, con independencia de las mínimas de cultivo, y que se caracterizan por permitir el empleo de los medios modernos de explotación; gozan estas unidades de las ventajas y beneficios tributarios y administrativos que señala el apartado final del artículo 16. Respecto a ellas, aunque se susciten algunas dudas, parece ser que la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo no le es plenamente aplicable, siéndolo nada más que el párrafo 1.º del artículo 4.º, que regula, como es sabido, la manera de distribuir las fincas en las particiones hereditarias.

En otra parte (26) hemos señalado la insuficiencia de la Ley de

(26) MARTÍNEZ DE BEDOYA, *Observaciones a la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", marzo-abril 1955, páginas 154-183.

Unidades Mínimas de Cultivo para evitar el fraccionamiento de las parcelas cultivables, y a lo allí dicho nos remitimos. Los Decretos complementarios de la discutida Ley creemos que no han llegado a inyectar en ella la viabilidad necesaria para que pueda plenamente conseguir su finalidad; el Decreto de 25 de marzo de 1955 (*B. O. del Estado* de 15 de abril), poniendo precipitadamente en vigor, y con aplicación en todo el territorio nacional, la citada Ley de Unidades Mínimas, sembró cierto desconcierto en las regiones rurales. El Gobierno, percatado, afortunadamente, de la realidad del campo español, y con una exacta visión del problema, digna de cita elogiosa, da el Decreto de 22 de septiembre de 1955, publicado en el periódico oficial el 7 de octubre, en el que se suaviza el anterior y se interpreta la Ley base de manera auténtica y con criterio liberal, único posible en tanto no se cree la "conciencia jurídica" necesaria entre las gentes a las que afecta y se busquen los medios de cerrar los amplios portillos que las normas de 15 de julio de 1954 han dejado abiertos y que conducían a una inseguridad jurídica y a la clandestinidad en las transmisiones inmobiliarias (27).

Es tempestivo recoger aquí la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y Agricultura de 24 de noviembre de 1955, publicada el 18 de diciembre, que declara inaplicables los artículos 2.º y 3.º del Decreto de 22 de septiembre de 1955 en las zonas sujetas a concentración. Disposición razonable, que aclara posibles dudas, pero que tal vez haya ido demasiado lejos, al quitar efectividad al artículo 3.º del citado Decreto.

3. Ante la poca eficacia de los preceptos señalados, la Ley de Concentración Parcelaria dedica sus artículos 63 a 66 a regular otros caminos que colaboren a llevar al fin propuesto.

(27) Para un estudio de la legislación de unidades mínimas, además del citado en la nota anterior, véanse los siguientes trabajos: RUIZ ARTACHO, *Unidades mínimas de cultivo*, Suplemento de la "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", 20 de mayo de 1955, páginas 34-36. BUENAVENTURA CAMY, *Ley sobre cabidas mínimas de las parcelas cultivables*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", julio-agosto 1955, páginas 385-434. MANUEL VILLARES PICO, *Aspectos económico, jurídico y social de las unidades mínimas de cultivo*, igual número de la citada revista, páginas 435-443. MANUEL GÓMEZ GÓMEZ, *Acerca de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo*, ídem, páginas 444-454. FRANCISCO SALAS MARTÍNEZ, *Las unidades mínimas de cultivo y el Registro de la Propiedad*, ídem, páginas 455-467. ALEJO LEAL, *La Ley de Unidades Mínimas de Cultivo*, conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos el 20 de abril de 1955 y publicada en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, abril, junio 1955, páginas 7-37. AURELIO DÍAZ GÓMEZ, *En torno a la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo*, "Revista de Derecho Notarial", julio-diciembre 1955, páginas 507-535. "Boletín de Información del Colegio Notarial de Granada", mayo 1955, páginas 702 y siguientes. PONS PÉREZ, *Contribución al estudio de la Ley de 15 de julio de 1954 sobre Unidades Mínimas de Cultivo*, Colegio Notarial de Valencia.

Es uno de ellos el declarar la nulidad de los actos que impliquen la desmembración de fincas, infringiendo lo dispuesto en el artículo 62. El 63, en sus dos primeros párrafos, se produce en términos rigurosos. "Serán nulos —dice—, y no producirán efecto entre las partes ni con relación a terceros, los actos o contratos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas contraviniendo lo dispuesto en el artículo anterior." Y en el apartado siguiente continúa diciendo: "Los Tribunales, Autoridades o funcionarios de toda clase se abstendrán de reconocer efectos a los referidos actos y contratos".

Esta rotunda declaración de nulidad y el consiguiente mandato para que se abstengan de reconocer efectos a los actos y contratos nulos es clara y razonable, aunque, de hecho, insuficiente. En efecto, tales actos, pese a su nulidad absoluta, generan una apariencia jurídica, que normalmente debe ser destruida o borrada en virtud de un mandato judicial; por eso el artículo 66 concede acción al Servicio de Concentración Parcelaria para pedir, por el procedimiento de los incidentes, la declaración judicial de nulidad de las divisiones o segregaciones indebidas. Aunque sí útil, tampoco es bastante esta legitimación procesal; pensemos en el caso, que será frecuente, de que los demandados después, inmediatamente después, de vencidos vuelvan a quebrantar las mismas prohibiciones o *de hecho* a continuar permanentemente en la división declarada nula. Si ningún colindante puede o quiere ejercitar el derecho de adquisición sobre las parcelas resultantes, ¿qué remedio cabría contra la anómala situación descrita? La solución posible sería, creemos, conferir a los órganos concentradores facultades expropiatorias sobre dichas parcelas.

Otro procedimiento tendente a conseguir el fin deseado es establecer unas obligaciones a Notarios y Registradores de la Propiedad que transcribimos a continuación: "Los Notarios —ordena el 3.º y último párrafo del artículo 63—, para autorizar actos o contratos que impliquen división o segregación de fincas sitas en términos municipales afectados total o parcialmente por la concentración, deberán de exigir la presentación de un croquis que refleje la alteración física proyectada, así como la exhibición del título adquisitivo o, en su defecto, certificación del Servicio de Concentración Parcelaria, absteniéndose de autorizar el documento si la división o segregación resultare ilegal conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. En otro caso, darán cuenta del documento autorizado al

Servicio de Concentración Parcelaria, con remisión del croquis presentado por los otorgantes". Después de incorporada la nueva ordenación de la propiedad es preciso que en el Registro se presente, para variar el perímetro de las fincas concentradas, el correspondiente título, acompañado, como dispone el artículo 65, de "un croquis, en papel transparente, a la misma escala que el plano que obre en el Registro, y que refleje con suficiente claridad, a juicio del Registrador, la alteración de que se trate. El Registrador archivará el plano como adicional al plano general de la zona concentrada". Estas acertadas disposiciones no sólo no alcanzarán la finalidad que pretenden mientras no se cierre la válvula de escape del documento privado, sino que, entretanto, pueden significar una traba para la seguridad inmobiliaria.

Por último, el artículo 64 de la L. C. P. está destinado a regular las divisiones o segregaciones de fincas que consten en documento privado. "... las Oficinas fiscales —dice— no podrán realizar ninguna alteración en el nombre del propietario contribuyente sin que el acto haya sido autorizado por el Servicio de Concentración Parcelaria, que concederá o denegará la autorización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62." El segundo párrafo del precepto transcrito determina la manera de conceder este permiso o licencia, que es un acto administrativo reglado y no discrecional, siendo las actuaciones necesarias para ello gratuitas.

Sin ninguna clase de temor, y sin la menor duda, nos atrevemos a calificar de poco afortunado el precepto que comentamos. Admitir en las zonas concentradas la transmisión de las nuevas parcelas en documento privado es una equivocación, como luego veremos, que pone en gravísimo riesgo la estabilidad de la concentración; pero, aparte de ello, es que el artículo 64 parece tener como única finalidad la de evitar que en el Catastro y en los amillaramientos se cambien los nombres de los titulares, en los supuestos de divisiones y segregaciones, hasta que dicho cambio sea autorizado por el órgano administrativo competente, con lo que sólo se consigue, partiendo del problemático supuesto de que se cumpla esta obligación, alejar del Catastro unas titulaciones que, aunque nada más son aparentes, están en la realidad desarrollando un papel. ¿Por qué no se ha prohibido terminantemente la liquidación del impuesto de Derechos reales de los documentos privados que vulneren la limitación del artículo 62 y, a la par, se han establecido las reglas que permitan descubrir dicha infracción?

Habr  quien diga que el artículo 63, al ordenar a los Tribunales, autoridades y funcionarios que se abstengan de reconocer efectos a los actos y contratos que produzcan divisiones nulas, veda la liquidación de los documentos que las contengan; nuestra creencia es, sin embargo, que no puede prosperar esta interpretación en tanto no se modifique el absurdo artículo 41 del Reglamento del impuesto de Derechos reales. Mientras se sigan liquidando tales documentos de nada sirven las prevenciones del legislador en el artículo 64; al campesino le da igual, y a veces lo prefiere, que la contribución territorial rústica de sus fincas venga a nombre de otra persona.

IV. JUICIO QUE MERECEN LOS MEDIOS LEGALES DESTINADOS A DAR ESTABILIDAD A LA CONCENTRACION

 Ser n plenamente eficaces las disposiciones que la L. C. P. ha establecido para dar permanencia a la recomposición predial efectuada? A la pregunta propuesta sentimos contestar con una negativa, basada en el conocimiento real de la situación del campo y en las prácticas de sus cultivadores. Las normas legales expuestas han tenido el acierto de ordenar claramente la nulidad de los actos y contratos que dividan ilegalmente las parcelas y han sabido establecer otros medios, acreedores de lo, que faciliten la consecución del fin deseado. No obstante, la manifiesta insuficiencia de dichos procedimientos obligan a dar una respuesta no positiva.

La necesidad de hacer siempre crítica constructiva y la gran importancia que encierra la finalidad de la L. C. P. nos fuerzan a decir que el apuntado vacío se puede fácilmente llenar. Si de verdad se quiere que la concentración goce de una permanencia bastante para lograr los efectos pretendidos y si se desea ser plenamente consecuente con la razón que determinó al legislador en el artículo 55 a hacer inexcusable la inscripción en el Registro de las fincas y situaciones jurídicas resultantes de la nueva ordenación de la propiedad, es totalmente necesario que se establezca la obligatoriedad de que las enajenaciones y transmisiones de las parcelas comprendidas en las zonas que se han concentrado sean inscritas en el Registro de la Propiedad.

V. UNA IMPORTANTE OMISION

1. Como la institución registral es la única capaz de evitar de un modo completo (28) la disgregación ilegal de las parcelas de reemplazo y de garantizar la continuidad y permanencia de los resultados de la obra concentradora, y este hecho es tan tangible que todos, con acuerdo unánime, lo reconocen, por lo que no se puede ni sospechar que el legislador le desconoce, nos obliga a buscar los posibles motivos que le han movido a relegar el instrumento registral y a hacer virtualmente poco fecunda la necesaria tarea emprendida de combatir el microfundio, para, una vez encontradas dichas causas, determinar si son bastantes para dar justificación a tal actitud.

La exposición de motivos de la Ley de 20 de julio de 1955, que substancialmente implantó las medidas conservatorias expuestas, ni intenta explicar, cosa que hubiese sido conveniente, la exclusión de la medida más eficaz, oportuna y apropiada para dar permanencia a la concentración realizada. Tampoco en la sesión plenaria de las Cortes Españolas celebrada el 14 de julio de 1955, en la que se aprobó la citada Ley, se dijo cuál era el motivo que justificaba, o al menos que explicaba, esta omisión (29). Indagaremos, ante este extraño silencio (30), cuál pueda ser la razón que ha originado que se excluya en la L. C. P. el procedimiento

(28) El documento público obligatorio, aunque conveniente, no es suficiente: se puede otorgar, en virtud de la regla *locus regit actum*, ante funcionario extranjero, o lo puede autorizar funcionario español que, por estar situado lejos de la zona concentrada, ignore si determinadas fincas están comprendidas en ella, o el Notario autorizante desconozca los títulos anteriores porque no se hayan aportado por los contratantes en virtud de los artículos 172 y 174 del Reglamento Notarial, o dicho funcionario interprete ampliamente el último párrafo del artículo 147 del mismo Reglamento. Estos ejemplos y otros, que no es necesario indicar, prueban y comprueban que la evasión de las mallas prohibitorias de la Ley de Concentración Parcelaria resultaría sencillísima, aun en el supuesto de que se hubiese hecho obligatorio el documento público en las enajenaciones de las parcelas concentradas.

(29) Defendiendo el dictamen de la Comisión, el ponente Espinosa Poveda dijo: "Los preceptos relativos a la conservación de la concentración, que figuran en la Ley de 1952, en la de unidades mínimas de cultivo y en las disposiciones que la desarrollan, se complementan, de acuerdo con la experiencia obtenida en el transcurso de la vigencia de los mismos y con el fin de armonizar los fines que tales preceptos se proponen, concediendo una participación muy activa al Servicio de Concentración Parcelaria, para lo cual han de mantenerse los necesarios contactos con las Oficinas fiscales y con los Registros de la Propiedad" (REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, julio-septiembre 1955, pág. 111).

(30) Sería una inestimable ventaja introducir en la tarea legislativa española la técnica de los *reports* ingleses. Consisten, como es sabido, en la edición pública hecha por la Central oficial de publicaciones —His Majesty's Stationery Office— de las causas, motivos, informes, ideas y estudios previos que preceden a todas las leyes importantes; estas publicaciones, preparadas por Comisiones nombradas al efecto, tienen la gran virtud de responsabilizar los informes y las ideas, con lo que se consigue que "cada palo aguante su vela". Véase la obra colectiva dirigida por R. V. VERNON y N. MANSERGH *Advisory Bodies*, Londres, 1940, concretamente, para Leyes del Departamento de Agricultura, lo escrito por ANGRIS M. MACKINTOSH, páginas 388 y siguientes; este libro no relaciona la importante actividad cumplida por las Reales Comisiones después de la guerra.

que más eficazmente puede asegurar la duración de los saludables efectos de la repetida Ley y que, por añadidura, es el que menos alarma y prevención causaría entre las gentes del campo, siempre recelosas de las nuevas Leyes y organizaciones recientes. De mucha enjundia tendrá que ser la causa, presumiblemente poderosa, que hace que el legislador ponga en peligro su obra y que no tenga inconveniente en arriesgar el feliz tanto que se había apuntado al conseguir una armonía perfecta, deseable y envidiable, entre la realidad, el Registro y el Catastro. ¿Es, de verdad, así? Ciertamente no; creemos que son de tan poco peso los motivos presuntos que han impulsado a la L. C. P. a mantener esta posición, que tal vez —si nuestro parecer no está equivocado— se la pueda culpar de inconsecuente cuando se valoren dichas causas. Vamos a examinarlas.

La que dió la exposición de motivos de la Ley de Reforma hipotecaria de 1944 para no implantar al fin la inscripción constitutiva en los negocios jurídicos relativos a inmuebles es totalmente inoperante en el caso que nos ocupa: se basaba en que no había ingresado en el Registro una buena parte de la propiedad, y en las zonas concentradas el supuesto de hecho es el radicalmente contrario (31). No más fundamento tiene el de la pretendida carestía de la titulación en la pequeña propiedad, ya que los lotes de reemplazo tienen la extensión y valor necesarios para soportar con holgura dichos gastos, no muy crecidos cuando las fincas, lo que ocurre en la hipótesis contemplada, se hallan inmatriculadas, aparte de que el legislador, con rebajas fiscales y arancelarias, los puede fácilmente disminuir. Menos entidad aún tienen los otros

(31) Los párrafos pertinentes de la citada magnífica exposición de motivos dicen así: "Tampoco se ha considerado oportuno elevar la inscripción a requisito inexcusable para la constitución de aquellas relaciones inmobiliarias que emanen de un negocio jurídico.

No se desconocen, ni de subvalorar son, las importantes razones que la casi totalidad de los tratadistas españoles aducen en defensa de la inscripción constitutiva. Pero, a pesar de reconocerse plenamente que las relaciones jurídicas inmobiliarias son, por su singular naturaleza, de derecho necesario y que exigen una publicidad y forma notorias, es incuestionable que si —conforme se ha dicho— más del 60 por 100 de la propiedad no ha ingresado en el Registro, de ningún modo puede ser aceptado el referido principio. No sólo porque quedaría de hecho inoperante, con el natural desprestigio para la norma legislativa, sino porque la inscripción constitutiva no haría más que agravar un estado posesorio completamente desconectado del Registro, con todas sus múltiples y serias consecuencias.

Dadas las características de nuestra riqueza territorial, tan dividida entre modestos propietarios, sería empresa difícil hacer comprender a la extensa población rural las diferencias esenciales que median entre un vínculo meramente personal y una relación real.

Cierto es que el vigente ordenamiento inmobiliario implica la coexistencia de dos clases de propiedad, la inscrita y la no inscrita, sometidas a regímenes distintos. Pero interin la mayor parte de ella permanezca al margen del Registro no se podrán dictar, con esperanzas de éxito, las disposiciones adecuadas en evitación de semejante dualismo.

Como resultado de todo ello, y en consideración a que no le es dable al Estado inhibirse de la tutela de los derechos inmobiliarios, se ha concedido a la inscripción una mayor substantividad...".

posibles argumentos en pro de la solución legal que se pretendan argüir o esgrimir: escasez de fedatarios en las zonas rurales, conveniencia de no causar perjuicio económico a los particulares que se dedican a confeccionar documentos privados para la transmisión de inmuebles, respeto a prácticas bastante extendidas.

Alguien puede opinar que no es preciso que la L. C. P. preceptúe la obligatoriedad de la inscripción de las sucesivas transmisiones de las parcelas concentradas, puesto que, habiendo tenido acceso al Registro de la Propiedad en las zonas concentradas todos los derechos sujetos a inscripción, la aplicación del primer párrafo *in fine* del artículo 313 de la Ley Hipotecaria hace imperativa implícitamente dicha inscripción. Sin embargo, esto no es exactamente cierto, y como el último precepto citado tiene amplias lagunas no se puede justificar, al menos con este razonamiento, la falta cometida por la L. C. P. con su omisión.

Excluidas todas las otras posibles razones, creemos que la que impulsó a los autores de la Ley a no hacer inexcusable en las comarcas concentradas la inscripción de las sucesivas transmisiones de las fincas ha sido un excesivo respeto a la pomposa y casi dogmática "libertad de contratación".

Pero el respeto debido a ella, aun admitiendo dicha equívoca expresión como exacta, no justifica la omisión señalada. Ya hace muchos años, en 1913, decía sir PAUL VINOGRADOFF que "no es necesario hoy día ser socialista para sentir que los sistemas vigentes de Derecho positivo, nacidos bajo el influjo de concepciones feudales y de teorías basadas en la libertad de contratación, tendrán que ser reformados a fondo" (32). "La inscripción constitutiva —afirma ROCA SASTRE— no ataca a la libertad contractual, como no la ataca la exigencia *ad solemnitatem* de la autenticación pública en negocios importantes de la vida civil ni la exigencia de la *traditio* en su concepción prístina o en la forma minimizada posterior. Además, la inscripción se exige más como requisito del derecho real que no del contrato, y, a lo sumo, no se pretende que la falta de inscripción anule el negocio traslativo, sino que lo deje inoperante en el sector del derecho de cosas mientras la inscripción no se verifique. Lo que ataca la contratación es precisamente el sistema de inscripción declarativa, ya que perturba la normalidad del tráfico jurídico al dar lugar a una propiedad relativa al

(32) *Introducción al Derecho*, México, 1952, página 172.

lado de una propiedad absoluta, haciendo posible que un sujeto sea dueño para unos y no para otros, o sea que existen dos dueños incompatibles de una misma cosa" (33).

2. La aplicación, al menos desde el punto de vista de *lege ferenda*, del principio de la libertad de contratación no tiene en el campo de las enajenaciones de inmuebles razones de peso que la justifiquen. La imprecisión terminológica de tal expresión es grande, confundiéndose por algunos los conceptos de autonomía de la voluntad, libertad de la materia contractual y libertad de la forma contractual. Estimamos que la acepción más corriente de la libertad contractual es la que se refiere a la facultad de elección entre todas las formas posibles para emitir las declaraciones de voluntad integrantes del negocio jurídico, y en este sentido la emplearemos aquí. Reducimos, pues, la libertad de contratación a sus moldes más estrechos, concretándola exclusivamente a la libertad en cuanto a la forma, pero no en relación al consentimiento, ni al objeto, ni a la causa del negocio jurídico; y al hablar de la libertad de forma no se quiere decir que la declaración de voluntad se pueda emitir sin observar forma alguna "porque —señala, acertadamente MESSINEO— así se diría una cosa imposible y carente de significado. Con esta frase se quiere decir propiamente que el declarante tiene libertad de elección en la forma, sobrentendiéndose que —en todo caso— al menos la forma verbal es indispensable" (34).

La libertad de contratación o principio espiritualista en cuanto a la forma tiene en España su origen directo y su baza de más peso en la Ley única del título XVI del Ordenamiento de Alcalá de 1348 (35), que marca un acentuado cambio de orientación con el

(33) *Derecho Hipotecario*, 5.ª edición, Barcelona, 1954, tomo I, páginas 190-191.

(34) Obra citada en la nota 10, tomo II, página 382.

(35) Dicha Ley, que lleva por epígrafe "Cómo vale la obligación entre absentes, aunque no aya y estipulación", es de este contexto: "Pareciendo que se quiso un ome obligar a otro por promisión o por algund contrato, o en alguna otra manera—, sea tenudo de aquellos a quienes se obligó, e non pueda ser puesta excepción —que non fué fecha estipulación (que quiere decir: prometimiento con ciertas solpnidades (*sic*) del derecho)—; o que fué fecha a Escribano público, o a otra persona privada en nombre de otro entre absentes —o que se obligó uno de dar o de facer alguna cosa a otro—, mas que sea valledera la obligación o el contrato que fueren fechos en cualquier manera que paresca que alguna se quiso abligar a otro, e facer contrato con él". Tomo este texto, considerado como el genuino por R. Núñez Lagos, de su trabajo *La estipulación en las Partidas y el Ordenamiento de Alcalá*, discurso leído el 15 de junio de 1950 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y publicado por ella en Madrid en el mismo año, páginas 56-57; en las páginas siguientes se pueden ver las interesantes consideraciones hechas por Núñez Lagos sobre la exégesis y trascendencia de esta Ley, y en las páginas 102-106 las de BOPARULL, al contestar dicho discurso. Las mismas ideas del discurso de Núñez Lagos las ha recogido en su libro *Hechos y derechos en el documento público*, Madrid, 1950, páginas 224 y siguientes, que es de más fácil acceso.

derecho anterior. Es importante la significación de dicho Ordenamiento —más ponderado que estudiado (36)— en la evolución del Derecho patrio y concretamente en la implantación de la libertad de forma en la contratación; las conocidas circunstancias históricas que inspiraron, con caracteres de gran generalidad, la formación del principio variaron tan notablemente que, desde los mimos comienzos de la codificación, se reacciona contra él; así el Código Mercantil de 1829, el en tantos aspectos magnífico proyecto de Código Civil de 1851, la Ley Hipotecaria de 1861, la Notarial de 1862, etc. El vigente Código Civil, con mejor intención que acierto, pretende armonizar los criterios contrapuestos, en cuanto a la forma, en los artículos 1.278-1.280, junto con algunos otros, como el 1.258, pero una interpretación jurisprudencial poco afortunada destruye el intento coordinador, al dejar reducido el artículo 1.280 a letra muerta.

La orientación legislativa deseable es aceptar para los negocios jurídicos de pequeña trascendencia el principio espiritualista y para los que su objeto recaiga sobre bienes importantes económica o socialmente la dirección contraria. Buena prueba de ello, y que casi es decisiva, nos la da el moderno Código Canónico, con el realismo que le caracteriza: el canon 1.017 requiere forma escrita y firma del párroco o dos testigos para la validez de los esponsales; sin dicha forma serán nulos y no producirán efectos ni en el fuero externo *ni en el interno*. Lección digna de tenerse en cuenta.

3. Aislado de los supuestos históricos en que se basaba la justificación de la libertad de forma en la contratación de inmuebles que tuvo presentes el Ordenamiento de Alcalá —reacción contra un formulismo y formalismo exagerados, carencia de órganos autenticadores eficientes con moralidad acrisolada, escaso número de personas que supiesen leer y escribir, sencillez y buena fe en las relaciones sociales, propietarios con fuerte apego a la tierra y en cantidad reducida, desconocimiento de sistemas de publicidad eficaces, pequeña función social de la propiedad inmueble, confusión entre el Derecho y la Moral, escasas necesidades de consumo,

(36) Para las fuentes del Ordenamiento de Alcalá, ver: GALO SÁNCHEZ, *Sobre el Ordenamiento de Alcalá*, "Revista de Derecho Privado", 1922, páginas 353-368, y J. ORLANDIS, *Pseudo-Ordenamiento de Alcalá*, "Anuario de Historia del Derecho Español", XVII, 1946, páginas 683 y siguientes, además de los habituales Manuales generales de la historia de nuestro Derecho. Para determinar el ámbito de aplicación del título XVI de dicho Cuerpo legal, ROCA SASTRE, *Estudios de Derecho Privado*, Barcelona, 1948, tomo I, páginas 85 y siguientes, y las obras de NÚÑEZ LAGOS citadas en la nota anterior.

estado embrionario de los mecanismos administrativos y otros varios— ha actuado dicho principio de una manera ilógica, como un *mito jurídico* al que se le sacrifican toda suerte de intereses reales (37). La enorme fuerza que caracteriza al mito ha confundido al legislador, ha desorientado al intérprete y ha causado daños considerables, sembrando en él la inseguridad y el desorden, al progreso del campo. El poder mítico y perturbador de la llamada libertad de contratación es, así lo creemos, el primordial motivo que ha impulsado a la L. C. P. a rechazar la inscripción forzosa como vía que garantice la continuidad de los efectos de la concentración.

Pero, aunque admitiéramos como conveniente y dotáramos de la mayor amplitud al principio de la libertad de forma en la contratación, éste no se puede aplicar en España a las adquisiciones derivativas *inter vivos* de los bienes inmuebles —exclusivo supuesto, lo repetimos, a que se contrae el trabajo presente—; veda hacerlo la exigencia legislativa de la tradición (38) para que los contratos transmitan la propiedad (art. 609 del Código Civil) y el que en la donación de inmuebles sea necesaria, además, la escritura pública (art. 633 del mismo Código). En las transmisiones *mortis causa* —las que por definición no pueden entrar en el juego del principio de la libertad contractual— nuestro ordenamiento jurídico es sumamente formalista para dotar de eficacia a las declaraciones del causante o, en su defecto, para suplirlas y sigue rígidos criterios respecto a la atribución y señalamiento de las cuotas hereditarias, contrastando, necesario es reconocerlo, esta dirección con el hecho de que a veces no se documente la partición de los bienes; pero esta anomalía deriva principalmente de la que representa el sistema legal de unanimidad para hacer la partición y del exceso de trámites que al hacerla se requieren.

(37) Resalta el pernicioso efecto de los *mitos jurídicos* cuando actúan como residuos históricos enquistados en concepciones jurídicas distintas a en las que tuvieron su origen y razón de ser, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *El dogma de la reversión de concesiones*, recogido en su libro *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Madrid, 1955, páginas 20 y 87 y siguientes, en cuyo lugar se cita bibliografía sobre este interesante tema y se hace un afortunado estudio acerca de él.

(38) No queremos con esto decir que nos parezca acertado el sistema que sigue el Código Civil español. Tal como en él figura regulada la tradición no cumple misión alguna ni es sentida su necesidad por la conciencia popular; bien a las claras lo demuestra el absoluto desconocimiento que el pueblo tiene del juego de la tradición instrumental, pues respecto a este extremo el campesino español no percibe y, por consiguiente, no establece diferencias entre la escritura pública y el documento privado. Es urgente suprimir la *traditio*, a ejemplo de lo que ocurre en el Derecho francés (arts. 711 y 1.138 del Código napoleónico) y en el italiano (art. 1.376 de su nuevo Código Civil), o sustituirla por un procedimiento adecuado a los tiempos actuales.

4. Las anteriores consideraciones muestran que en la órbita del derecho de cosas inmuebles no puede actuar en nuestra Patria, aunque se quisiese, la idea de la libertad de forma, y se puede añadir que en las costumbres jurídicas vividas por el agricultor español los contratos que sirven de títulos para la transferencia de los inmuebles son siempre documentados por escrito, a diferencia de lo que suele suceder con los arrendamientos y las aparcerías, práctica lógica porque la escritura está y siempre ha estado (39) íntimamente vinculada con la idea de la propiedad. Las construcciones doctrinales y las costumbres de nuestro pueblo están de pleno acuerdo en requerir la forma escrita para los negocios transmisivos de las fincas; pero tales usos, en las comarcas rurales más pobres, se contentan, en ocasiones, con la formalización en documento privado.

El problema a resolver sería, pues, si en las zonas concentradas se debe o no permitir la validez del documento privado para efectuar transmisiones de los lotes de fincas de reemplazo. La respuesta, a mi entender, debe ser negativa; nunca se encontrará ocasión más propicia y conveniente para hacer desaparecer en los términos municipales afectados por la concentración una viciosa práctica, que si se ha mantenido hasta el presente se ha debido a unas circunstancias que el legislador debe intentar atajar.

Veamos cómo se confeccionan —y de ello se deducirá fácilmente lo justificado de nuestra posición— los documentos privados relativos a transferencias de fincas rústicas en las zonas rurales. Personas iletradas, irresponsables, audaces —los abogados se abstienen, con sentido jurídico y elegancia que les honra, de actuar de redactores de tales documentos—, en misión de auténticos curanderos jurídicos, estimulan, con medios más o menos hábiles, a los interesados para que acudan a ellos a documentar las transmisiones de las tierras, a cuyo efecto les dan las mayores “facilidades”. Con estos zurupetos el padre enajena los bienes de sus hijos menores con el mayor desenfado, los inmuebles de los incapaces y menores de edad son presa fácil para servir de objeto predilecto en ventas carentes de las precisas autorizaciones, no exis-

(39) “La escritura —ha dicho A. HOUGHTON BARNACK— puede haberse desarrollado como un recurso para identificar ofrendas religiosas y la propiedad de los sacerdotes, y el desenvolvimiento de la escritura debe de haber contribuido poderosamente al desenvolvimiento de la idea de propiedad privada.” *La pintura prehistórica*, Méjico, 1951, página 91.

ten para ellos prohibiciones legales o voluntarias, que las desconocen o las vulneran con imperturbable sencillez, y, a cambio de estos "valiosos servicios", sus honorarios, motivo hay para ello, son muchas veces superiores a los que hubiesen correspondido por titular públicamente, cuando fuese posible, los actos transmisivos.

Conceder libertad de elección entre el documento público y el privado ha conducido en la extremosa España, como sucede en otros aspectos, a un libertinaje indescriptible. Y si la anarquía nunca está justificada, menos lo estará aquí, en una actividad de gran interés para la vida nacional y en la que el legislador cuenta con los suficientes resortes para impedirla.

No se diga, ya que sería inexacto, que la supresión en las zonas rurales patrias de la lacra que hemos señalado originaría una convulsión en las costumbres campesinas, las cuales están suficientemente preparadas para recibir esta modificación —que se gesta y espera desde hace casi un siglo—, como están admitiendo, con bastante disciplina, el abundante expedienteo que los cultivos dirigidos y otras técnicas administrativas llevan al campo; lo que el labrador no comprende, como que es difícil de entender, es la causa que evita que se haga obligatoria la titulación pública y la inscripción de sus fincas; la falta de coactividad de las Leyes que regulan la materia le sumen en una serie de confusiones y dudas, de las que muchas veces, por arte de logreros o consejo de ignorantes, sale por la línea del menor esfuerzo, que es la que conduce al resultado menos conveniente para los intereses generales e incluso para los suyos. Un caso claro del acatamiento a la forma cuando está impuesta por atendibles razones nos le da, de una manera bien significativa por cierto, el hecho de que en la transmisión de valores mobiliarios sea obligatorio la intervención de agente de Cambio y Bolsa, corredor de Comercio colegiado, intérpretes de buques o Notarios; así lo estableció el Decreto de 19 de septiembre de 1936 (*B. O. del Estado* del 22), ratificado por el artículo 3.º de la Ley de 23 de febrero de 1940 (*B. O. del Estado* del 25) y declaradas en vigor por el llamado Decreto de Vigencias, de 14 de diciembre de 1951 (*B. O. del Estado* del 29), y estas normas son cumplidas exactamente, sin que hayan irrogado perjuicios u originado quejas, pese a que pudiera parecer que atacan a una de las características esenciales de los títulos al portador y de que, a veces, es muy pequeño el valor de ellos, inferior al de la peor finca.

Para una mejor implantación y efectividad de las normas que prohibiesen la documentación privada en los negocios jurídicos referentes a los inmuebles es conveniente, hay que reconocerlo, ir suprimiendo el exceso de formalismo y los trámites innecesarios que, en ocasiones, ahogan a la titulación pública, y contra los cuales se han levantado las voces de nuestros mejores juristas y de los conocedores más profundos de la realidad del campo español (40). La posición insostenible es la actual. O se suprime el documento privado como título bastante para transmitir la propiedad inmueble o se le da una eficacia suficiente, cual ocurre en el Derecho italiano y en el francés, para que pueda tener acceso, en paridad de condiciones con el público, a los Tribunales, Oficinas y Registros. Dilema, cierto y candente, que hay que resolver de modo decidido y acertado; a mi parecer, y creo que será el de todos los que conozcan el desbarajuste que el peregrino modo de redactarse tales documentos ha producido en el campo, se debe proscribir, en los casos dichos, el uso de la titulación privada.

VI. COROLARIO

Si en lo que antecede se ha demostrado —y si no ha sido así la culpa no es de la debilidad de los argumentos que se pueden emplear, es del autor, que no ha sabido elegir los más poderosos o que no los ha expuesto con la suficiente fuerza dialéctica— que la única garantía eficiente para que la indeclinable labor concentradora fructifique lo que requiere una larga permanencia, es que la inscripción sea obligatoria; si se ha probado que son insuficientes las razones que se puedan esgrimir para no implantar tal medida, se

(40) Donde es más conveniente la supresión de obstáculos del tipo indicado es en las transmisiones *mortis causa*. Sería oportuno: fomentar el testamento-partición, autorizar a que por acta notarial se pueda hacer la declaración de herederos, extender el campo de actuación del artículo 82 del Reglamento Hipotecario, sustituir el absurdo principio de la unanimidad en la partición, consagrado por el artículo 1.059 de nuestro Código Civil, por una solución más práctica, que, como propugna CASTÁN, podría consistir en que, en caso de disidencia o ausencia de algún heredero, decidiese la superior intervención de un Notario; drástica simplificación de los cuadernos particionales, en especial si todos los herederos son mayores de edad y concurren a la partición. Aparte de estas medidas, y otras muchas posibles, es necesario un estudio sincero y profundo —labor de años— sobre la factibilidad y la pertinencia de la fusión, al menos personal, de los Cuerpos de Notarios y Registradores de la Propiedad.

RAMÓN BENEYTO, en la conferencia citada en la nota 5, indica "la necesidad de fluidificar el procedimiento que afecte la tierra española al Registro de la Propiedad, recurriendo a los procedimientos que sean precisos para conseguirlo" (pág. 79). Es de realzar que la opinión de este competente ingeniero coincide con la de los más caracterizados juristas.

hace preciso concluir afirmando la necesidad imperiosa de que la Ley de Concentración Parcelaria sea completada urgentemente con normas que preceptúen la obligatoriedad de la inscripción, en los supuestos propios del ámbito de dicha Ley, de todos los actos o contratos relativos al dominio de los bienes inmuebles afectados por la recomposición predial (41).

(41) Después de terminado este artículo se han publicado las Ordenes que siguen: de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de enero de 1956 (*B. O. del Estado* de 18 de febrero, rectificada en el de 5 de marzo) aprobando modelo de inscripción extensa del Acta de Reorganización de la Propiedad de las zonas concentradas, y la de 11 de febrero de 1956 (*B. O. del Estado* del día 20, habiéndose rectificado el artículo 8.º el 4 de marzo) dictando normas de organización y régimen interior del Servicio de Concentración Parcelaria.