

JUICIO CRITICO DE LA LEGISLACION DE MINIMAS UNIDADES DE CULTIVO

Por

ENRIQUE FOSAR BENLLOCH

Notario

I.—OBJECIONES ADUCIDAS POR LA DOCTRINA.

La trascendental importancia que el problema de la pulverización fundiaria presenta en España ha hecho que, tanto sobre la legislación de la concentración parcelaria como de la mínima unidad de cultivo, se hayan pronunciado en pro o en contra numerosos autores (1). Mientras que la doctrina ha sido favorable, en general, a la concentración parcelaria, es, por el contrario, adversa a la legislación sobre unidades mínimas de cultivo. Se ha dicho, en efecto, sobre tal legislación: 1.º Que carece de normas para las divisiones y segregaciones de tierras practicadas en documento privado (2). 2.º Que resulta ineficaz para evitar la pulverización de la propiedad fundiaria (3). 3.º Que carece de una cláusula dero-

(1) Los estudios sobre la m. u. c. han sido muy abundantes: RUIZ ARTACHO, "Unidades mínimas de cultivo", Suplemento de la *RCDI*, 1955; MARTÍNEZ DE BEDOYA, "Observaciones a la Ley sobre fijación de unidades mínimas de cultivo", *RCDI*, marzo-abril 1955, págs. 154 y siguientes; CAMY S. CAÑETE, "Ley sobre cabidas mínimas de las parcelas cultivables", *RCDI*, julio-agosto 1955, págs. 385 y sigs.; VILLARES RICO, "Aspectos económico, jurídico y social de las unidades mínimas de cultivo", *idem*, págs. 435 y sigs.; GÓMEZ GÓMEZ, "Acerca de la Ley de unidades mínimas de cultivo", *idem*, págs. 444 y sigs.; SALAS MARTÍNEZ, "Las unidades mínimas de cultivo y el Registro de la Propiedad", *idem*, págs. 455 y sigs.; LEAL, "La Ley de unidades mínimas de cultivo", *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, núm. 11, págs. 7 y sigs.; Díez GÓMEZ, "En torno a la Ley de unidades mínimas de cultivo", *Revista de Derecho Notarial*, julio-diciembre 1955, págs. 507 y sigs.; *Boletín de Información del Colegio Notarial de Granada*, mayo 1955, págs. 702 y sigs.; PONS PÉREZ, "Contribución al estudio de la Ley de 15 de julio de 1954 sobre unidades mínimas de cultivo", *Colegio Notarial de Valencia*; FOSAR BENLLOCH, "Consideraciones en torno al régimen jurídico de la mínima unidad de cultivo (Ley de 15 de julio de 1954 y Decreto de 25 de marzo de 1955)", *Revista General de Derecho*, julio-agosto 1955, págs. 475 y sigs. Sobre el régimen de la concentración parcelaria nos remitimos a la bibliografía que inserta MARTÍNEZ DE BEDOYA: "Algo sobre las medidas conservatorias de la concentración parcelaria", *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, octubre-diciembre 1955, págs. 65 y 66, nota.

(2) MARTÍNEZ DE BEDOYA: "Observaciones...", pág. 179; GÓMEZ GÓMEZ: *Ob. cit.*, pág. 452; SALAS MARTÍNEZ: *Ob. cit.*, pág. 463.

(3) CAMY S. CAÑETE: *Ob. cit.*, pág. 434.

gatoria de los preceptos contrarios de la legislación civil (4). 4.º Que impide el acceso de los obreros agrícolas a la propiedad de la tierra al prohibir la segregación de pequeñas parcelas (5). 5.º Que no adopta el sistema de la inscripción constitutiva en cuanto a la transferencia de fincas (6). 6.º Que existe contradicción entre los artículos 5.º de la Ley de 15 de julio de 1954 y el Decreto de 25 de marzo de 1955 (7). 7.º Que es imposible establecer normas generales sobre la m. u. c., pues existen fincas inferiores en extensión a la misma que tienen un rendimiento plenamente satisfactorio (8). 8.º Que la extensión mínima de la m. u. c. en tierras de regadío, fijada por el Decreto de 25 de marzo de 1955, es excesiva (9). 9.º Que el derecho de recomposición de la m. u. c. previsto por el artículo 3.º de la Ley pone en peligro la seguridad del tráfico, favorece la desinscripción y frena las mejoras que en la finca puedan introducirse.

Veamos qué hay de cierto en tales objeciones.

1.º Los autores entienden que la Ley no se ocupa de las segregaciones y divisiones ilegales que se hagan en documento privado, con lo que resulta fácil que los particulares burlen las prohibiciones legales mediante dicho documento, huyendo de la escritura notarial y acentuándose así la corriente desinscribitoria. Por ello, sostienen que la Ley debiera ordenar que la división y segregación de las fincas rústicas se realizará mediante escritura pública inscrita en el Registro de la Propiedad, o sea se adopte el sistema de la inscripción constitutiva para dichas división y segregación.

Entendemos, por el contrario, que la Ley declara la nulidad de la división y segregación ilegales, así se realicen en escritura pública como en documento privado. De ningún precepto se deduce ese pretendido olvido de los documentos privados. Por el contrario, de la atenta lectura de los mismos se deduce que están concebidos en términos de gran generalidad, sancionando toda clase de segregaciones ilegales.

Lo que, indudablemente, temen los autores citados es que al amparo de los documentos privados y de prácticas administrativas—liquidación de Derechos Reales del documento privado nulo,

(4) MARTÍNEZ DE BEDOYA: "Observaciones...", pág. 178.

(5) CAMY S. CAÑETE: Ob. cit., pág. 431; VILLARES RICO: Ob. cit., pág. 441.

(6) MARTÍNEZ DE BEDOYA: "Observaciones...", pág. 179; SALAS MARTÍNEZ: Ob. cit., pág. 464.

(7) CAMY S. CAÑETE: Ob. cit., pág. 433.

(8) VILLARES RICO: Ob. cit., pág. 436.

(9) SALAS MARTÍNEZ: Ob. cit., pág. 465.

cambio de nombre del contribuyente de la contribución territorial en virtud del mismo—se dote de una sombra de derecho al poseedor de la parcela ilegalmente segregada, estableciéndose una situación posesoria de la misma que perpetúe, pese a su nulidad, todos los males del minifundio. Indudablemente, para la plena efectividad de la *ratio legis* dicha situación debe desaparecer. Lo que ocurre es que la Ley que comentamos es insuficiente para obtener esa plena efectividad. En este sentido está plenamente justificada la crítica de los autores. Por ello es por lo que propugnamos más adelante medidas complementarias para la efectividad de la m. u. c.

2.º Un importante sector de la doctrina estima que los preceptos de la Ley son inoperantes para evitar la pulverización de la propiedad fundiaria. Algunos autores aun restringen más el ámbito normal de la sanción que la Ley establece al negar que los actos de segregación ilegal sean nulos *ipso iure* y admitir como única sanción el derecho de recomposición (10).

Dentro de este orden de ideas es lógico que el citado derecho sea totalmente insuficiente para resolver el gravísimo problema de la pulverización fundiaria. Más aún: resulta absurdo el derroche de energía realizado por el legislador agrario al prever por el Decreto de 25 de marzo de 1955 la creación de Comisiones provinciales que propondrán al Ministro de Agricultura la división del territorio de la provincia en comarcas agrícolas homogéneas y el señalamiento de la m. u. c. en secano y en regadío si, en definitiva, el único posible remedio de la pulverización fundiaria no es sino una variante del ineficaz retracto de colindantes previsto en el artículo 1.523 del Código Civil.

Pero cuando se sostiene, como nosotros hacemos, la nulidad de los actos de segregación en contra de la Ley de m. u. c., aumenta la eficacia de la Ley, ya que ni los Notarios podrán autorizar ni los Registradores inscribir los citados actos y contratos, ni podrá admitirse el cambio de nombre del contribuyente en el Catastro de Rústica; en una palabra, todos los funcionarios denegarán su cooperación al acto ilegal efectuado, con los consiguientes perjuicios de toda índole que ello lleva consigo.

De todos modos, aun consideramos necesarias medidas complementarias para asegurar la eficacia de la Ley de m. u. c. Más adelante examinaremos cuáles sean éstas.

(10) CAMY S. CAÑETE: Ob. cit., págs. 391 y sigs.

3.º Algún sector de la doctrina critica la Ley por no haber derogado o modificado las normas de la legislación civil que se oponían a ella.

No obstante, estimamos nosotros que no ha sido finalidad de la Ley de m. u. c. derogar precepto alguno del Código Civil. En efecto, partiendo de que el citado cuerpo legal desconoce, en muchos casos, la fundamental diferencia existente entre fincas rústicas y urbanas, que sus artículos referentes a la división y partición (400, 401, 404, 821, 1.056, 1.061, 1.062) tienen un alcance extensivo, no sólo a las fincas rústicas y urbanas, sino incluso a los bienes muebles, mal puede una ley agraria especial derogar preceptos civiles de carácter general.

Más atinada parece la posibilidad de, no ya derogar, sino modificar dichos preceptos, haciendo referencia en ellos a la legislación que comentamos. Pero, aunque técnicamente dicha solución ofrece menores inconvenientes, no hay que olvidar que el espíritu que anima a nuestro Derecho Agrario y el Código Civil es muy diverso. Es preferible, por tanto, esperar a que el Derecho Agrario esté lo suficientemente elaborado para permitir introducir en el Código una serie de preceptos cardinales del mismo: la noción de finca rústica, sus clases, la empresa agrícola, su indivisibilidad, el patrimonio y huerto familiares, etc. La magnitud de la reforma es tal que justifica se espere a la futura codificación del Derecho Privado español.

Hemos de tener en cuenta, además, que en la actualidad los preceptos anteriormente citados no siempre dejarán de ser aplicables a las fincas rústicas. Lo serán cuando su aplicación no perjudique la m. u. c. Rige, en todo caso, respecto de la legislación que comentamos, el Código Civil en su carácter de Derecho común, conforme al artículo 16 del mismo cuerpo legal.

4.º La cuarta objeción, aparentemente, es de gran trascendencia y no ha sido formulada únicamente en España. También BASANELLI (10 bis) se hace eco de dicha opinión. Según él, en Italia, la adquisición de un millón de hectáreas de terreno cultivable por los obreros agrícolas, subsiguiente a la primera guerra mundial, hubiera sido imposible de haber regido en tales fechas la legislación sobre m. u. c.

No obstante, dicha objeción desconoce la esencia misma de

(10 bis) "Il problema della tutela giuridica della minima unità fondiaria", *Rivista di Diritto Agrario*, 1941, pág. 250.

la m. u. c. Porque nada impide en nuestra legislación a los obreros agrícolas—salvo el retracto de colindantes en la enajenación a título oneroso—la adquisición de parcelas inferiores a la m. u. c. segregada con anterioridad a la Ley. Lo único que prohíbe son las divisiones o segregaciones posteriores a la fecha del Decreto de 25 de marzo de 1955.

Pero, aun sin hacer dicha salvedad, la objeción carece de fundamento. Conforme al artículo 1.º de la Ley, la extensión de la m. u. c. en secano debe permitir que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, se lleven a cabo con rendimiento satisfactorio, y en regadío, la que se señala como superficie del huerto familiar.

Normales son, hoy en día, la maquinaria agrícola, las rotaciones adecuadas de cultivo, el uso de fertilizantes y demás medios de producción que permitan el tránsito de una agricultura extensiva de escaso rendimiento a una agricultura intensiva en que se conjuguen trabajo y capital en el proceso productivo. La parcelación por bajo de la extensión de dicha unidad mínima, aunque se haga con la loable finalidad de dotar de algunas tierras al obrero agrícola, no lo redime del salariado, le obliga a emplear antieconómicamente sus energías en una explotación marginal como es la de los minifundios, y perjudica la economía nacional al disminuir necesariamente la producción de las parcelas inferiores a la m. u. c.

Semejantes consideraciones pueden hacerse respecto de la extensión de la m. u. c. en tierras de regadío, en que su extensión no podía ser inferior a la señalada para el huerto familiar.

En efecto, dicha superficie está determinada de suerte que permita a su titular satisfacer sus necesidades familiares de tipo primario. Si la extensión de la parcela adquirida fuese inferior al dicho huerto, no tendría objeto económico la actividad del cultivador, que no vería suficientemente recompensados sus esfuerzos.

5.º Esta crítica es sostenida por la mayor parte de los autores que tratan el problema (11).

(11) Así MARTÍNEZ DE BEDOYA, "Observaciones...", págs. 179-180: "El cumplimiento de esta Ley, como todas las que constituyen el Derecho Agrario en su más amplia acepción, requiere un sistema registral muy eficaz y de inscripción constitutiva... Hasta que se llegue a la inscripción constitutiva—cosa que está imperiosamente exigiendo la seguridad jurídica, la necesidad de llevar capitales al campo, tan sediento de ellos como de la lluvia, la eficacia de las normas que plantean un mayor rendimiento y mejor distribución del agro español, y la paz jurídica en dicho importante sector—, es preciso y urgente intentar tapar la grave brecha por la que se escapan todos los grandes beneficios que se pueden esperar de las normas destinadas a combatir el fraccionamiento de la propiedad rural".

No podemos entrar en el estudio del principio de inscripción en nuestro Derecho hipotecario. Pero, limitándonos a las relaciones que guarda con la m. u. c., podemos afirmar: a) Que resulta inadmisibles que una ley o una serie de leyes agrarias introduzcan en la inscripción de las fincas rústicas un principio tan revolucionario en nuestro Derecho como el de la inscripción constitutiva. b) Que, como revelan los estudios preparatorios de la concentración parcelaria, en las zonas sujetas a la misma el Registro de la Propiedad es una institución totalmente inoperante. Las fincas fueron inscritas, sí, pero se ha interrumpido su tracto hace decenios. Por tanto, establecer la inscripción constitutiva en zonas en que el fenómeno del minifundio presenta caracteres más graves supone consagrar el divorcio absoluto del Registro y la realidad extrarregistral. c) Por último, aunque estimemos plausible el afán de dichos autores por incorporar el principio de la inscripción constitutiva a nuestro sistema inmobiliario, la finalidad de la Ley que comentamos no la precisa. Los actos contrarios a la Ley serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno, pero ello por imperativos de la ley agraria, con independencia de que se inscriban o no en el Registro y de que se precise o no dicha inscripción para que se produzca la transferencia de la propiedad. Si el campesino está dispuesto a burlar la ley, lo hará aun cuando se establezca un sistema de inscripción constitutiva.

6.º Para algunos existe una contradicción entre los artículos 5.º de la Ley y 5.º del Decreto de 25 de marzo de 1955 (12).

Creemos que dicha contradicción puede orillarse fácilmente estimando el precepto de la Ley en todo caso como primordial e inderogable por un simple Decreto. Notarios y Registradores harán constar, por tanto, el carácter de indivisible en las descripciones de fincas de extensión inferior al doble de la m. u. c., por la razón, apuntada por SALAS MARTÍNEZ (13), de que «es indudable que la

También SALAS MARTÍNEZ, Ob. cit., pág. 464: "...debió exigirse, modificando, repetimos, el Código Civil, que toda división, parcelación y segregación de fincas rústicas se llevase a efecto mediante escritura pública, inscrita en el Registro, sin cuyos requisitos tales operaciones no surtirían efecto alguno, ni siquiera *inter partes*... De esta forma, si que podrían tener efectividad práctica las disposiciones sobre unidades mínimas de cultivo".

(12) "Toda descripción de finca rústica deberá contener su medida superficial con expresión de si el cultivo a que está dedicada es de secano o regadío, y cuando su superficie sea inferior al doble de la fijada para la m. u. c., salvo en el caso de segregación a que se refiere el artículo 2.º, los Notarios y Registradores de la Propiedad harán constar el carácter *indivisible*" (Art. 5.º de la Ley). "Los Notarios y Registradores de la Propiedad... al describir en los documentos que autoricen o inscriban las fincas rústicas que con arreglo a lo que establece el artículo anterior deban considerarse indivisibles, harán constar extensamente este carácter, en cumplimiento de lo que preceptúa el artículo 5.º de la Ley de 17-VII-1954" (Art. 5.º del Decreto).

(13) Ob. cit., pág. 458.

división de una finca de superficie inferior al doble de la unidad mínima siempre dará lugar, por lo menos, a una parcela de cabida inferior a la repetida unidad, por lo cual esa división no será válida».

Pero creemos que el artículo 5.º del Decreto no implica derogación alguna del 5.º de la Ley, sino simple desarrollo de la misma, que, por tanto, es lícito y está previsto por su artículo 8.º Los Notarios y Registradores, al describir las fincas rústicas cuya cabida no exceda de la superficie de la m. u. c., harán constar el carácter de indivisible con mayor razón que en el caso anterior: si la división de un predio de extensión inferior al doble de la m. u. c. daría lugar, al menos, a un minifundio, la de un predio igual o inferior a la m. u. c. supondría la formación de varias parcelas absolutamente inservibles.

7.º Esta opinión carece de fundamento científico. Por definición, la m. u. c. es aquella extensión de terreno que permite una conjunción satisfactoria de los diversos elementos que intervienen en una explotación agrícola: trabajo, capital y técnica. Por bajo de dicha extensión—sobre todo cuando las parcelas sean muy inferiores a la m. u. c.—no cabe una explotación racional de la tierra. El hecho de que con los medios técnicos rutinarios y tradicionales rindan aparentemente igual las tierras de extensión superior a la m. u. c. y los minifundios inferiores a dicha unidad, no prejuzga que quepa una mejor conjunción de dichos factores, factible tan sólo si el predio posee la extensión de la m. u. c.

Por otra parte, la apreciación del rendimiento bruto de las parcelas superiores e inferiores a la m. u. c., a que parecen hacer referencia dichos autores, es insuficiente para determinar si una tierra es más productiva que otra; de ordinario, la producción mecanizada—rentable sólo en las fincas de ciertas dimensiones, desde luego muy superiores a la m. u. c.—es siempre más económica que la realizada con animales de labor.

8.º Este problema debe ser resuelto mejor por técnicos agrónomos que por juristas. Ciertamente que la extensión de la m. u. c. en regadío será muy inferior a la de secano. Mientras los límites de aquélla estarán comprendidos entre veinte áreas y una hectárea, los de ésta nunca bajan de una hectárea y llegan a un máximo de cuatro (art. 1.º, Decreto de 25 de marzo de 1955). Podrá criticarse dicha extensión en las zonas de regadío, pero no

basándose en apreciaciones subjetivas, sino en hechos comprobados.

Sólo cuando se nos demuestre que determinada extensión de terreno inferior a la m. u. c. permita una razonable combinación de factores de producción en el proceso cultural, creeremos que el legislador ha estado equivocado. La m. u. c. real sería, en este caso, inferior a la legal.

Ahora bien, teniendo en cuenta que al lado de los regadíos tradicionales en la Península, excesivamente fraccionados en numerosas parcelas, se preparan para la conquista del mercado nacional los surgidos por efecto de la colonización estatal; que en ellos la sistematización perfecta, casi geométrica, de las parcelas permite el empleo de los más modernos medios técnicos y la disminución considerable de los costos de producción, a la par que el carácter familiar de las explotaciones potencia económicamente al campesino, urge que las afirmaciones en este terreno sean lo más ponderadas posibles. Un mal entendido conservadurismo jurídico—el *perfecte disponendi* del propietario que consagra el artículo 348 del Código Civil—puede provocar una formidable crisis agraria en las zonas de regadío tradicional.

Por otra parte, la m. u. c. no es la unidad fundiaria ideal. Lo es la explotación media o familiar, aquella que permita la manutención de una familia campesina y la absorción de su capacidad de trabajo. Por tanto, tampoco resulta disparatado que el legislador prohíba la parcelación que destruya una explotación familiar. Permitirlo sería obligar al campesino a buscar ocupaciones complementarias en la agricultura o en la industria, sin que la tierra que posea le redima totalmente del salariado. Aunque aparentemente, y aun esto está por demostrar, la extensión de la m. u. c. en terrenos de regadío sea excesiva—hoy por hoy sólo rige el límite mínimo de veinte áreas, que no puede ser juzgado excesivo—, ello puede obedecer a la finalidad familiar apuntada, finalidad que la Ley reconoce en su preámbulo.

9.º Por último, y con relación al derecho de recomposición de la m. u. c., se sostiene que pone en peligro la seguridad del tráfico jurídico, dejando en la incertidumbre los derechos del adquirente de la parcela durante el plazo desmesurado de cinco años y que impide que, por lo mismo, puedan realizarse mejoras en la parcela segregada.

Ciertamente que dicho plazo es exagerado. Merecería plácemes

el artículo 3.º del Decreto de 22 de septiembre de 1955 al reducirlo a un año cuando los documentos en que conste la división o segregación hayan sido inscritos en el Registro de la Propiedad, de no ser abiertamente contrario al artículo 3.º de la Ley y, por tanto, nulo, según el artículo 28, en relación con el 26 de la Ley del régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

No obstante, el argumento aducido carece de trascendencia. Si en un régimen jurídico liberal la fácil circulación de la propiedad y la seguridad del tráfico son principios fundamentales del ordenamiento positivo que carecen prácticamente de límites, en un Derecho Agrario de signo social aquellos postulados deben atemperarse a las finalidades fundamentales de dicha rama del Derecho: la protección y estabilidad de la familia campesina y la mayor economicidad de la producción agraria. Mayor perturbación para el bien común supone la baja productividad del campo y la proletarianización de la familia campesina, fenómenos indisolublemente ligados al minifundio, que la perturbación del hipotético tráfico inmobiliario que de dichas parcelas se realice.

La objeción de que el derecho de recomposición frena, al provocar la inestabilidad jurídica, las mejoras en el campo, creemos que carece de importancia. Escasas son las mejoras rentables que pueden hacerse en una parcela inferior a la m. u. c. Aun en el supuesto de que alguna fuese posible, difícilmente la realizará el adquirente, por carecer de capital y estímulo. En todo caso, cuando la segregación se realice para efectuar sobre la parcela segregada cualquier género de edificación o construcción permanente, no existe problema, ya que dicho destino está previsto en el artículo 2.º, párrafo 2.º, de la Ley, y, por tanto, no se dará el derecho de recomposición.

II.—NUESTRA OPINIÓN.

La legislación de m. u. c. adolece, a nuestro juicio, de ciertos defectos que no han sido subrayados por los autores. El primordial de ellos es la interpretación abrogante que de la Ley ha hecho el Decreto de 22 de septiembre de 1955; de otra parte, la carencia de normas complementarias que aseguren el respeto de la m. u. c., aun contra la voluntad adversa de los interesados, puede frustrar en muchos casos la efectividad de la legislación que estudiamos.

1. Respecto del primer punto, cabe apreciar una clara discrepancia entre los artículos de la Ley de 15 de julio de 1954 y del Decreto de 23 de septiembre de 1955 (14).

De los preceptos de la Ley se deduce que los actos de segregación, división, partición de herencia... que den lugar a parcelas de extensión inferior a la de la m. u. c. violan la Ley, que considera los predios de extensión inferior al doble de la que corresponde a la m. u. c. como indivisibles.

Ahora bien, cabe plantearse cuál es la sanción que a dicha segregación o división apareja la Ley de referencia.

A primera vista, su artículo 3.º faculta a los propietarios de los predios colindantes para que adquieran las parcelas ilegalmente segregadas. Pero, ¿son nulos, además, los actos contrarios a la Ley? Porque el artículo 4.º del Código Civil dispone que «son nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la ley, salvo los casos en que la misma ley ordene su validez».

El problema tiene gran trascendencia práctica. Si los actos son meramente prohibidos, pero no nulos, la adquisición de la parcela ilegalmente formada será válida y producirá plenos efectos jurídicos, sin perjuicio del derecho de recomposición que pueden ejercitar los colindantes. Según esta doctrina, la Ley de m. u. c. es minuscuamperfecta, sanciona, pero no anula.

Por el contrario, si la Ley sanciona con la nulidad absoluta los actos de división o segregación ilegal, carecerán éstos de todo

(14) En efecto, la primera señala en su artículo 2.º que «las parcelas de cultivo de extensión igual o inferior a la unidad mínima tendrán la consideración de cosas *indivisibles*. La división de predios de extensión superior a la de la unidad mínima de cultivo sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a la de la expresada unidad y cuando la parcela o parcelas inferiores que, en su caso, resulten de la división se adquieran simultáneamente por propietarios de terrenos colindantes con el fin de unirlos a la que ya posean, para formar de este modo una finca que cubra el mínimo de la unidad de cultivo.

De la unidad mínima podrán segregarse, en todo caso, parcelas sobre las que se vaya a efectuar cualquier género de edificación o construcción permanente...»

El artículo 3.º señala que «cuando de alguna forma se infrinja lo prevenido en esta Ley, los dueños de las fincas colindantes con las parcelas que resulten de extensión inferior a la de la m. u. c. tendrán el derecho de adquirirlas por su justo precio, determinado de común acuerdo, y en su defecto, por la autoridad judicial...»

El artículo 4.º establece que «la partición de herencia se realizará *teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2.º de la presente Ley, aun en contra de lo dispuesto por el testador*. A falta de voluntad expresa de éste o de convenio entre los herederos, la *parcela indivisible* será adjudicada por licitación entre los coherederos. Si todos éstos manifestasen su intención de no concurrir a la licitación, se sacará la *parcela* a pública subasta.

Cuando se trate de división motivada por herencia o por donación a favor de herederos forzosos, no podrá el colindante ejercitar el derecho que esta Ley le concede sin hacer previamente una notificación fehaciente acreditativa de dicho propósito. Durante el término de treinta días siguientes a la notificación podrán los interesados *anular la división practicada o rectificarla* ajustándose a los preceptos de la Ley».

Por el contrario, el artículo 2.º del citado Decreto señala que «los Notarios y Registradores de la Propiedad, al autorizar o inscribir documentos en los que se realicen segregaciones o divisiones que den lugar a fincas inferiores a la m. u. c., harán constar en el título y en la inscripción el derecho que asiste a los colindantes para adquirir dichas parcelas, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 15 de agosto de 1954».

efecto jurídico, de suerte que el adquirente de la parcela no será propietario de la misma, puesto que su adquisición es nula. Conforme señala LEAL (15), «aceptándose la tesis de la nulidad radical, los Notarios no podrán autorizar los documentos en que se pretenda dar forma pública a divisiones ilegales; ni los Jueces aprobar expedientes de dominio relativos a fincas que conste proceden de divisiones contra ley; ni los Registradores de la Propiedad podrán inscribir los documentos públicos en que se hubiera constituido dicho acto... ni las Juntas Periciales ni los Servicios del Catastro podrán considerar dichos documentos, ni menos a los documentos privados de igual contenido, como suficientes para operar las variaciones de orden jurídico que se pretenda en las cédulas de propiedad y en la contribución territorial; ni serán eficaces en juicio ninguno de los aludidos documentos, etc.».

Pues, bien; creemos que el legislador ha admitido tácitamente la validez de las segregaciones ilegales en el artículo 2.º del citado Decreto, que faculta a los Notarios para autorizarlas y a los Registradores para inscribirlas, sin perjuicio de la constancia del derecho de recomposición que compete a los colindantes.

¿Es acertado este criterio legal?

A nuestro juicio, no. Porque del estudio de los preceptos de la Ley se deduce, sin lugar a dudas, que el legislador ha considerado las fincas de extensión inferior al doble de la m. u. c. como cosas indivisibles, y aunque no pueda afirmarse, sin más, que la división de las cosas indivisibles sea nula *ipso iure*, el contexto de los preceptos examinados favorece dicha interpretación.

Al señalar el artículo 2.º, párrafo 1.º, que la división de predios de extensión superior a la m. u. c. sólo será válida en ciertos casos especificados, claramente establece su nulidad en los restantes. El párrafo 2.º admite que de la m. u. c. *podrán* segregarse en todo caso parcelas para la edificación o construcción, con lo que permite un acto que en los demás casos debe reputarse prohibido.

El artículo 4.º, al ordenar en su párrafo 1.º que la partición de herencia se realice con sujeción a lo prevenido en el artículo 2.º de la Ley, aun en contra de lo dispuesto por el testador, establece un ordenamiento imperativo que debe respetarse aun en contra de la voluntad del testador, del Contador Partidor o de los here-

(15) Ob. cit., págs. 21 y 22.

deros, que en modo alguno podrán formar en la partición parcelas de extensión inferior a la m. u. c.

El párrafo 2.º creemos debe interpretarse en el sentido de que la partición ilegal será nula parcialmente en cuanto divida el predio formando parcelas inferiores a la m. u. c., pero válida en cuanto atribuya a los coherederos el resto de los bienes que constituyen el caudal relicto. Siendo, pues, válida en parte, y en parte nula, la Ley concede un plazo a los coherederos forzosos para que ajusten la atribución de la finca rústica a los preceptos de la Ley, bien modificando la partición primitiva y realizando, por tanto, una partición limitada a la finca («rectificación»), o bien reconociendo simplemente la nulidad de la partición en cuanto a la finca se refiere, y manteniéndola en la indivisión («anulación»).

Como argumento contrario, algunos autores (16) aducen que al consagrar el artículo 3.º el derecho de recomposición tácitamente admite la validez de la segregación ilegal, ya que la Ley lo sanciona expresamente con dicha consecuencia jurídica y, por tanto, excluye su nulidad, debiendo considerarse incluido dicho acto dentro de la excepción que previene el artículo 4.º del Código Civil.

Este argumento podría ser concluyente de no existir los artículos 2.º y 4.º a que antes hicimos referencia, pero en modo alguno interpretando el artículo 3.º conjuntamente con el resto de la Ley. Por otra parte, como observa SALAS MARTÍNEZ (17), «a esto hay que contestar que lo que la Ley establece en el artículo 3.º es una sanción al acto realizado en contravención de la misma, además de sancionar su nulidad en el artículo 2.º, cosa que no implica contradicción alguna, porque, como es sabido, hay normas que en relación a los actos y negocios jurídicos la sanción que imponen a su infracción puede consistir en la doble consecuencia de la nulidad del acto e imposición de una pena, llamándose a estas normas plusquamperfectas (CASTÁN: *Derecho Civil Español, común y foral*, 1949, tomo I, pág. 118). Dentro de esta categoría entra, a nuestro entender, la que ahora nos ocupa».

Por tanto, podemos concluir diciendo que de los preceptos de la Ley clara y concluyentemente se deduce el criterio de con-

(16) VILLARES RICO: Ob. cit., págs. 438 y 439.

(17) Ob. cit., pág. 462.

siderar las divisiones o segregaciones ilegales nulas *ipso iure*, sin perjuicio de que, además, los colindantes puedan ejercer el derecho de recomposición. En una palabra, la Ley de m. u. c. es plusquamperfecta: anula los actos contrarios a ella e impone una sanción a los adquirentes de la parcela segregada.

Salta a la vista la contradicción existente entre la Ley y el Decreto. Al declarar la Ley la nulidad de los actos de segregación ilegal, ni los Notarios podrán autorizarlos ni los Registradores inscribirlos. Y al permitir el artículo 3.º del Decreto que los Notarios los autoricen y los Registradores los inscriban, sin más que hacer constar el derecho que asiste a los colindantes para adquirir las parcelas, contradice el texto claro y categórico de los preceptos antes mencionados.

Cabría aducir, en defensa del criterio que se deduce del Decreto, que el legislador, teniendo en cuenta las profundas discrepancias de la doctrina, ha querido zanjarlas mediante una interpretación auténtica del texto legal.

Ahora bien, entendemos, de acuerdo con la doctrina española (18), que un decreto en modo alguno tiene fuerza de interpretación auténtica. Por definición, interpretación auténtica es aquella que proviene del mismo órgano que dictó la norma. No puede, pues, un simple decreto atribuir a una disposición legal un sentido distinto del que se deduce de su significado gramatical y lógico.

Rechazada esta posible objeción, indudablemente el criterio del decreto no puede prevalecer contra el deducido de la ley. En efecto, del artículo 17 del Fuero de los Españoles, que consagra el deber de las autoridades de toda clase de proceder con arreglo a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán ser arbitrariamente interpretadas ni derogadas; del 5.º del Código Civil, que establece que las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores (19), y, por último, de los artículos 26 y 28 del régimen jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, que declaran la nulidad de las disposiciones administra-

(18) CASTÁN, ob. cit., tomo I, 7.ª ed., pág. 182, señala que "se da el nombre de tal (interpretación auténtica) a la explicación del contenido de la Ley dada por una Ley posterior..."

DE CASTRO, *Derecho Civil de España*, Parte General, tomo I, Libro Preliminar, pág. 466, nota, observa que "conviene advertir que una Orden no tiene el valor de interpretación auténtica, ya que ésta sólo puede darla el mismo órgano que la dictó; la interpretación hecha por Orden o Decreto de una Ley tiene el valor subordinado de lo reglamentario y no vincula a los Tribunales, excepto si en la misma Ley se contiene una delegación expresa del legislador para que se interprete así con fuerza vinculante".

(19) Vid., sobre este punto, la exposición de DE CASTRO, Ob. cit., págs. 629 a 631.

tivas contrarias a las leyes, se deduce la invulnerabilidad de un precepto legal por un simple decreto.

Por otra parte, consciente de los gravísimos males que la interpretación expresada podría acarrear en las zonas de concentración parcelaria, por Orden de 24 de noviembre de 1955 se ha declarado inaplicables los artículos 2.º y 3.º en dichas zonas, lo que provoca el absurdo de que el régimen jurídico de las m. u. c. en España sea distinto en la zona de concentración—en que serán aplicables los artículos 62 y siguientes de la Ley de 10 agosto de 1955—y en el resto de la nación, en que la citada interpretación hace totalmente inservibles los preceptos de la legislación de m. u. c.

El criterio vacilante del legislador sólo merece críticas. Entendemos, por tanto, que dicho artículo del Decreto no puede derogar lo establecido por la Ley y, por tanto, es nulo. Si el legislador cree oportuno interpretar auténticamente el texto legal en sentido contrario al que su interpretación gramatical y lógica arroja, debe hacerlo por medio de una ley, no de un decreto. Entretanto, la interpretación que propugnamos creemos que es la única legal.

2. Ausencia de normas complementarias. Juzgamos insuficientes las normas de la Ley de m. u. c. para evitar la pulverización fundiaria.

En efecto, mientras las normas de Derecho Civil puro, como destinadas a regular relaciones entre particulares, pueden limitar su sanción a declarar la nulidad de los actos ilegales, quedando confiado al interés privado deducir las consecuencias lógicas de tal nulidad, las normas de Derecho Agrario, en particular la que nos ocupa, no pueden limitarse a tan abstracta declaración, sino deben arbitrar medios para que, de hecho, cese el cultivo de parcelas inferiores a la m. u. c. y se reconstituyan las unidades racionales de explotación agrícola. Sus finalidades económicas y sociales hacen que por todos los medios deba obtenerse su efectividad.

Algunos de nuestros autores admiten la posibilidad de que el legislador adopte dichos medios complementarios (20).

(20) Así LEAL, Ob. cit., pág. 37: "En otros ordenamientos jurídicos se han adoptado otras medidas para conservar la indivisión de las unidades mínimas. Una de ellas ha sido facultar al Poder público para ejercitar las acciones de nulidad y, una vez declarada ésta, proceder a la expropiación de las fincas inferiores. En el caso de que esto no se estime viable, otros resortes podrían ser instalados. Pueden consistir en la extensión del retracto de colindantes, en la atribución de un derecho de expropiación a favor de los órganos de la administración corporativa o municipal, en el establecimiento de recargos impositivos sobre las fincas ilegalmente formadas, en la crea-

Nos limitaremos a enunciar los que consideramos más importantes:

a) *Expropiación de las parcelas inferiores a la m. u. c.*—

La formación de parcelas menores que la m. u. c. impide su racional cultivo y disminuye considerablemente su productividad. Chocan aquí el interés privado del campesino, al hacer uso de la facultad dispositiva que le confiere el artículo 348 del Código Civil, y el público, que somete la propiedad privada a las necesidades de la nación y al bien común (Declaración XIII del Fuero del Trabajo), no admitiéndose que la riqueza pueda ser destruida indebidamente (art. 30 del Fuero de los Españoles).

La vigente Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, en su artículo 71, regula la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, «cuando se haya declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directriz». El artículo 72 exige expresamente para su aplicación que se declare por ley o decreto que la categoría de bienes deba ser utilizada de manera específica, y que se conmine con la expropiación la conducta contraria.

Entendemos que el legislador deberá, en el futuro texto refundido de la Ley de m. u. c., hacer tal declaración respecto a las parcelas inferiores a la m. u. c. resultantes de una segregación prohibida por la ley. Expropiada la parcela y la porción de la finca matriz que se precise para completar la m. u. c., se procederá a su adjudicación bajo la forma de huerto familiar a un obrero agrícola carente de tierras.

b) *Reorganización de la propiedad indebidamente segregada.*

Sin necesidad de seguir el complejo proceso de la concentración parcelaria, debería arbitrarse en la presente Ley un procedimiento de reorganización de la propiedad fragmentada cuando el grado de dispersión fundiaria lo justificase (21).

ción de un derecho de resolución a favor tanto del transmitente como del adquirente, con ciertas ventajas económicas para el que lo ejercite, etc." Pero se muestra, en definitiva, favorable a la omisión de dichas medidas por el legislador español.

Igualmente, MARTÍNEZ DE BADOVA, "Medidas...", pág. 78, propugna la concesión de la facultad expropiadora a los órganos concentradores cuando los propietarios de los lotes de reemplazo los dividan, originando parcelas inferiores a la m. u. c.

(21) La Ponencia VII de la VI Asamblea Nacional de Hermandades sostiene: "... Quinta.

Como precedente y ejemplo inmediato a seguir podemos aducir el artículo 40 de la Ley de Concentración parcelaria de 10 de agosto de 1955, que establece que la concentración podrá ser realizada directamente por los propietarios interesados en ella, con intervención del Servicio de Concentración y con iguales beneficios y limitaciones que los establecidos en la ley, siendo requisitos indispensables que la concentración se estime conveniente para la economía nacional, que afecte a un mínimo de veinticinco propietarios y la unanimidad inicial de los interesados.

Entendemos que la exigencia de la unanimidad de los propietarios debería ser suprimida para hacer viable dicho procedimiento. Bastaría, a nuestro juicio, que lo exigieran tan sólo el 60 por 100 de los propietarios que representen el 60 por 100 de la propiedad que deba ser concentrada, como para la incoación del procedimiento de concentración exige el artículo 9.º de la Ley.

c) *Concesión de créditos para la adquisición de las parcelas indebidamente segregadas.*—Creemos que de poco sirve establecer el derecho de recomposición de la m. u. c. si no se arbitran medios suficientes para hacerlo efectivo. Sólo el crédito agrícola puede convertir dicho derecho, de un simple precepto bien intencionado, en una medida eficaz para la reconstrucción de las unidades racionales de cultivo.

A diferencia de las anteriores medidas, que no tienen vigencia en nuestro actual ordenamiento, creemos que ésta es plenamente aplicable. En efecto, el artículo 2.º de la Ley de Créditos agrícolas, de 26 de junio de 1954, señala que los préstamos realizados por el Servicio Nacional del Crédito Agrícola tendrán por objeto, entre otros, *la adquisición de tierras, la concentración parcelaria* y el saneamiento y *protección de la pequeña propiedad rústica*. Y la Ley de Concentración parcelaria, en su artículo 60, párrafo 1.º, establece que el Servicio Nacional de Crédito Agrícola concederá préstamos a los participantes en la concentración para aumentar la extensión de las parcelas cuya superficie no alcance la m. u. c., y, en general, para cualquiera otra finalidad que se relacione directamente con la concentración parcelaria.

Que se refuercen la Ley y Reglamento de concentración parcelaria en el sentido de que los particulares, en determinadas condiciones, puedan realizar de forma privada dicha concentración, fomentando la permuta de parcelas entre propietarios con exenciones tributarias y pago por el Estado de los derechos de Registro de la Propiedad y Notaría".

d) *Medidas fiscales en relación con la m. u. c.*—Entendemos que el régimen fiscal de la m. u. c. debe partir del siguiente principio capital: irrelevancia fiscal de los actos de segregación ilegal y beneficios fiscales a los actos de recomposición de la m. u. c.

En el primer sentido, partiendo de la nulidad del acto de segregación, no deberá ésta producir efecto fiscal alguno. Por tanto, ni las oficinas liquidadoras del impuesto de Derechos Reales deben admitirlos a liquidación, ni tampoco, como consecuencia de dichos actos, debe procederse al cambio del nombre del propietario en las listas cobratorias de catastros o amillaramientos.

Con dichas medidas, sancionadas por el legislador, y cuyo precedente inmediato puede hallarse en el artículo 64 de la Ley de Concentración parcelaria, se evitaría que el adquirente de la parcela adquiriera una apariencia de titularidad, haciendo absolutamente inestable y precaria su posesión de hecho.

En otro sentido, debería eximirse de los impuestos de Derechos Reales y Timbre las permutas de fincas rústicas que tengan por objeto una mejor sistematización de las unidades fundiarias, la enajenación de parcelas inferiores a la m. u. c. para su agregación a otras con las que, al menos, igualen a la m. u. c., y, finalmente, el ejercicio del derecho de recomposición. Dichas exenciones tienen también su inmediato precedente en el artículo 61 de la Ley de Concentración parcelaria.

Con dichas medidas complementarias la legislación de m. u. c. alcanzaría plena efectividad.