

LINEAS GENERALES DE LA LEY SOBRE PERMUTA FORZOSA DE FINCAS RUSTICAS

Por

ALEJO LEAL

Registrador de la Propiedad

SUMARIO :

HACIA LA REORGANIZACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.—FINALIDAD DE LA LEY Y MEDIOS POR ELLA CREADOS.—CONCEPTOS BÁSICOS: «FINCA» Y «ENCLAVADO».—OBJETOS DE LA PERMUTA FORZOSA.—RECTIFICACIÓN DE LINDES.—TRASLADOS DE SITUACIONES NO DOMINICALES.—PROCEDIMIENTO.

HACIA LA REORGANIZACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

Una nueva Ley, la de 11 de mayo de 1959 sobre permuta forzosa de fincas rústicas, viene a perfeccionar la estructura del derecho de propiedad y a facilitar el recto cumplimiento de la función económica de los bienes rústicos, creando nuevos medios legales para eliminar determinados defectos de la organización territorial, que constituye la base real inmueble de la actividad agrícola. «Esta Ley —ha dicho el Ministro de Agricultura, don Cirilo CÁNOVAS en su discurso en la sesión plenaria de las Cortes Españolas de 6 de mayo de 1959, al someter a la aprobación de ésta la Ley citada— forma parte del conjunto de disposiciones que tienden a una reorganización de la propiedad rural, y a la que pertenece como eslabones de una misma cadena la legislación sobre concentración parcelaria y unidades mínimas de cultivo.

Para situar la Ley de Permuta Forzosa dentro del marco que forma el complejo legislativo agrario, creemos conveniente recordar el símil que utilizamos en otra ocasión —al estudiar las líneas generales de nuestro derecho de colonización—. Vinimos a decir

entonces que el Estado ha de elegir el tipo de edificación económica que ha de establecerse en el país. A través del ordenamiento jurídico vigente resulta claro que el español ha optado por que se construyan muchos edificios económicos, pero no iguales entre sí, sino de diferente magnitud. Para esta construcción, el mismo Estado, por medio del Instituto Nacional de Colonización, ha derribado algunos edificios a través de la expropiación forzosa de ciertas fincas rústicas y ha procedido a la demolición parcial de otros en virtud de la expropiación de parte de otros inmuebles; y sobre los solares así obtenidos se levantan construcciones económicas adecuadas, es decir, se crean unidades de explotación de características físicas, económicas y jurídicas diversas, atribuyéndolas a nuevos empresarios.

Pero el Estado, en el ámbito económico a que nos referimos, no actúa ni debe actuar siempre de oficio. Es regla general de la doctrina política y social que el Estado debe observar el principio de subsidiaridad, en virtud del cual sólo debe hacer lo que las entidades sociales inferiores y las particulares no hagan de aquello que sea exigido por el bien común.

De aquí que aunque el Estado haya atribuido al Instituto Nacional de Colonización, como entidad autónoma paraestatal, un concreto y amplio sector de actuación para ejecutar su política agraria, teniendo en cuenta la incapacidad de hecho en que se encuentra la iniciativa privada de llevar a cabo lo que en este orden el bien común demanda, que es precisamente esa edificación de multitud de Empresas agrícolas idóneas, y aunque por medio de otros órganos de la Administración desarrolle en otros aspectos su política de reestructuración económica, deja, sin embargo, un extenso campo de libre actividad a la iniciativa de los particulares.

La idea directriz de la política antes apuntada ha de informar, e informa, toda la política agraria estatal, que en los restantes sectores, por distintos medios, promueve y ayuda al establecimiento y conservación de las citadas unidades, empezando por reorganizar lo que en el símil empleado llamamos solares, o sea las fincas rústicas, base de las explotaciones agrícolas.

Dejando, pues, aparte la colonización, por lo complejo de sus fines, podemos decir que el Estado para reorganizar el suelo rústico actúa de tres formas fundamentales: realizando por sí mismo actos de reorganización, facilitando la ejecución por otros de esos

actos e impidiendo la efectucción de actos contrarios a una determinada organización. Ejemplo son, de lo primero, la concentración parcelaria ejecutada a través del Servicio que lleva su nombre; de lo segundo, el retracto de colindantes, en ciertos aspectos la Ley sobre fincas, manifiestamente mejorable, y además la reciente Ley de permuta forzosa de fincas rústicas, que vamos a estudiar; y de lo tercero, la Ley sobre unidades mínimas de cultivo.

Las leyes citadas parten de una situación de hecho y de derecho. «La topografía de nuestro campo responde, a no dudarlo, a un milenarismo abstencionismo normativo sobre la configuración de cada finca y resulta, por ello, demasiado arbitraria, demasiado alejada de las exigencias de la economía agraria y de la productividad de la tierra», dijo el Ministro señor CÁNOVAS en la ocasión antes indicada. El suelo ha sido libremente repartido entre multitud de sujetos, a cada uno de los cuales están atribuidas en propiedad privada determinadas porciones o fincas. Cada uno de estos sujetos ejerce facultades exclusivas sobre la cosa que le pertenece para utilizarla, aprovecharla o explotarla. Este dominio o tenencia no puede ser un fin en sí ni tampoco un simple medio para que el propietario excluya a los demás del uso o del disfrute de la cosa. Al contrario, ese dominio es un medio para que el objeto rinda el mayor servicio posible a su propietario y, a través de él, a la sociedad, o sea al mayor número posible de hombres.

Pero, por otra parte, el propietario puede ceder a otra persona facultades concretas sobre la cosa, con lo cual, al tiempo que el cedente queda privado de las mismas en virtud de ese acto de disposición realizado, el adquirente queda autorizado para utilizar, aprovechar o explotar la cosa en determinada medida. Esta es la esencia de la constitución de derechos reales sobre cosa ajena, tales como el usufructo, los censos, las servidumbres, o de la constitución de arrendamientos, aparcerías, etc. En tanto éstos subsistan, las facultades inherentes a los mismos corresponden al titular del derecho real, y, en su caso, al arrendatario o al aparcerero, quienes eliminan a los propietarios de las relaciones directas sobre la cosa en cuanto éstas competen al titular del derecho real o personal creado. Es natural que si la cosa ha de servir por medio del propietario a la colectividad, sin que los propietarios puedan hacer un uso no conveniente de la misma, con igual razón la cosa ha de servir a la misma colectividad por medio del arrendatario, etcétera, etc. El derecho de éstos es más limitado que el del pro-

pietario y, por tanto, tendrán sus titulares que cumplir, además de las obligaciones sociales del propietario, en cuanto quepan en su específica función, las obligaciones que en su caso tengan respecto del propietario mismo.

Por tanto, la sociedad, y en representación de aquélla el Estado, debe velar para que las cosas, cualquiera que sea su situación jurídica, cumplan su misión, regulando las facultades y deberes de todos los sujetos que tengan alguna potestad sobre aquéllas.

Cuando el proceso histórico ha dado origen a una inadecuación entre la distribución del suelo y la recta ordenación social o económica, no basta que se dé una estructura jurídica perfecta a la propiedad privada como institución, sino que hay que arbitrar medios jurídicos que restablezcan la adecuación entre aquellos dos factores, para que luego puedan desempeñar sin obstáculos su función las instituciones jurídicas fundamentales.

Tratándose simplemente de deficiencias de la distribución del suelo en relación con las exigencias de la economía, el problema puede resolverse sustancialmente redistribuyendo la tierra entre los mismos sujetos que actualmente son sus titulares, sin operar cambios en cuanto a las personas de los propietarios —es decir, sin eliminar a ninguno de la categoría de propietario ni dar acceso a ésta a quien no lo sea—, ni en cuanto a la cantidad de terreno por ellos poseída. Esta es la finalidad específica de la Ley de Concentración Parcelaria y de la Ley sobre Permutas Forzosas de fincas rústicas. Ni una ni otra ley están dictadas en contemplación de problemas propiamente sociales. Ni una ni otra ley tratan de aumentar o de disminuir el número de propietarios de la tierra. Por otra parte, esencialmente tampoco pretenden crear o suprimir empresas agrarias. Sólo pretenden dotar a las empresas de una base fundiaria más idónea de la que tienen en la situación imperfecta actual (1). Este radical punto de coincidencia entre la Ley de Concentración Parcelaria y la de Permuta Forzosa de fincas rústicas va unida a otros, pero también a una

(1) Es accidental en el sentido filosófico, aunque importantísimo, que la concentración lleve aneja una aportación de tierra por el Instituto Nacional de Colonización, en consideración a circunstancias de carácter social de la zona (art. 12, e); que comprenda un plan de mejoras (arts. 12, d) 13 y 14); que estas obras y mejoras, así como las de interés agrícola privado, gocen de determinados beneficios de carácter económico, tales como subvenciones y préstamos, etc. (arts. 12, d) y e), 58 y 59), y que se puedan crear unidades-tipo de aprovechamiento agrícola con medios modernos de explotación (art. 32).

serie de fundamentales divergencias en muchos aspectos, algunos de los cuales resultarán patentes en cuanto iremos señalando.

Los procedimientos que el Estado emplea para conseguir esa redistribución son muy variados y alcanzan desde la expropiación forzosa de todo o de parte de una o de varias fincas o de un conjunto de fincas, hasta la atribución de especiales facultades a los propietarios de ciertos bienes respecto de fincas ajenas, facultades que frecuentemente revisten el carácter de derechos de adquisición.

En el primer aspecto el legislador ha ampliado considerablemente en los últimos tiempos su esfera de actuación. Y así la Ley de 16 de diciembre de 1954, hoy vigente, comprende en la expropiación forzosa «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos» acordada imperativamente.

En los otros aspectos varias son las manifestaciones de la actividad legislativa que recientemente ha producido la llamada Ley sobre Permuta Forzosa de fincas rústicas, Ley que no se refiere realmente sólo a los negocios jurídicos que indica su denominación, sino también a negocios jurídicos de distinta especie, como veremos.

FINALIDAD DE LA LEY Y MEDIOS POR ELLA CREADOS.

La razón de que el legislador haya adoptado las nuevas medidas está en que la posición relativa de ciertas fincas o la deficiente configuración de las mismas o el ejercicio de titularidades de disfrute sobre cierta parte de un predio dificulta la racional explotación de los inmuebles o de aquel que entre ellos es de superior magnitud. Esto es lo que se infiere del párrafo primero del preámbulo de la Ley, según el cual, «prosiguiendo la política de reorganización de la propiedad rural, el Estado se propone mediante la presente Ley facilitar la solución del grave problema creado por las parcelas o grupos de ellas que, hallándose enclavadas en fincas de extensión muy superior, dificultan el laboreo de éstas e impiden importantes obras de transformación de cultivo destinadas a aumentar la productividad de la tierra y dan lugar siempre a la existencia de perturbadoras servidumbres».

Obsérvese que, como dijo el Procurador en Cortes señor Po-

VEDA MURCIA —en el discurso defendiendo el dictamen de la Comisión de Agricultura (en la sesión plenaria de las Cortes del 6 de mayo de 1959 —, «una parte muy numerosa de nuestros labradores se han apercebido ya de que se encuentran ante un dilema insoslayable: o ponen a punto sus explotaciones, o han de dedicarlas a aprovechamientos marginales, de vida muy corta y más cortos beneficios. Si no pueden competir en precios y en calidades con otras explotaciones montadas con mayor rigor técnico y económico, e incluso con producciones foráneas, mal podrán subsistir con sus rendimientos míseros, obtenidos a costa precisamente de trabajos más largos, más intensos y más penosos».

Así, pues, la finalidad de la Ley es perfeccionar la distribución del suelo agrícola en relación con su mejor explotación. A este efecto pretende eliminar mediante permutas aquellas unidades fundiarias que por su situación dificultan la racional explotación de otras de superior entidad, corregir los imperfectos límites entre varias unidades que deben subsistir y «trasladar» ciertas situaciones jurídicas no dominicales establecidas sobre fincas ajenas a otras porciones de la misma finca o de distinta finca del mismo propietario.

Por consiguiente, son tres, en realidad, los negocios jurídicos a que puede dar origen esta Ley, que ha sido calificada por el Ministro de Agricultura, señor CÁNOVAS, de «pieza fundamental de un mecanismo actuante puesto al servicio de la reestructuración de las explotaciones»:

1.º Permuta de fincas rústicas. Implicará la desaparición de una de ellas como finca física por su agregación de hecho a la colindante, y probablemente la desaparición también como finca jurídica.

2.º Rectificación de lindes entre dos fincas, con la consiguiente permuta de parte o partes de una de las fincas por otra parte u otras partes de la colindante, pero conservando cada una de las fincas su respectiva entidad.

3.º Subrogación real de derechos de disfrute o modificación objetiva del arrendamiento o aparcería, que no altera la finca en sí, sino que implica sólo cambio de la localización que dentro de la misma finca ha de tener el derecho real de disfrute el arrendamiento o la aparcería.

Sólo en el primero de estos casos habrá una verdadera permuta de fincas rústicas. En el segundo caso hay permuta, pero no

de fincas, sino de partes de fincas. En el tercer caso no hay permuta de cosas, porque es esencial de ésta que cada uno de los sujetos dé una cosa para recibir otra.

Entre «los instrumentos legales aptos y ágiles que permiten reorganizar las estructuras agrarias, cuya creación esperaban los labradores —según decía el señor POVEDA MURCIA—, éstos son los que la Ley ha articulado, sin aceptar aquellas enmiendas que buscaban la solución del problema de los enclavados mediante ventas forzosas. Para rechazar esta solución se tuvo en cuenta, entre otras razones, que «si se hubiera aceptado la venta forzosa de la finca enclavada, o de la finca interpuesta, habríamos abierto la posibilidad de privar a propietarios modestos de un trozo de tierra que es muchas veces un elemento esencial en su economía y en su forma de vida; de esa parcela se suelen obtener frutos que son complemento indispensable de un salario y en ella se puede encontrar ocupación para horas libres o días sin trabajo, sin que, por otra parte, todo esto pueda compensarse con la entrega en dinero del justo valor del enclavado, aunque fuese importante el sobreprecio que se pagase. Aparte de ello, tal medida hubiera resultado incompatible con normas vigentes de carácter fundamental y programático».

CONCEPTOS BÁSICOS: «FINCA» Y «ENCLAVADO».

El análisis jurídico de la Ley hace necesario que sean cuanto antes definidos los conceptos de «finca» y de «enclavado».

Concepto de «finca».—El vocablo «finca» no es unívoco. Por ser la finca la «unidad fundamental permanente y estable» en el régimen inmobiliario registral, la jurisprudencia y la doctrina hipotecarias han tratado desde antiguo de precisar su concepto. La resolución de la Dirección General de los Registros de 2 de enero de 1928 dijo que «la palabra finca aparece empleada en la Ley Hipotecaria y su Reglamento unas veces con referencia a la superficie deslindada y encerrada en un solo perímetro, y otras como entidad hipotecaria compleja que comprende varias parcelas o diversidad de elementos económicos». Se hace, pues, aquí la distinción entre las que han sido llamadas «finca registral» (que más bien podría ser llamada «finca jurídica registral») y otros géneros de fincas.

La Ley de Permuta Forzosa, cuando habla de finca, no se refiere a la «finca jurídica registral». Esta, en cierto sentido, tiene un contenido más amplio, y en ciertos otros sentidos, más restringido que el significado con que claramente está empleada por aquella Ley la palabra «finca». Efectivamente, la entidad hipotecaria o finca registral puede estar constituida por una finca normal o por una finca anormal, especial o excepcional (2), tales como, por ejemplo, un ferrocarril, una concesión administrativa o una explotación agrícola constituida por predios no colindantes pero que formen una unidad orgánica. La Ley de Permuta Forzosa se refiere siempre a esas superficies deslindadas y encerradas en un solo perímetro de que habla la Resolución citada, que es la que constituye materialmente la llamada «finca normal».

Ahora bien, la Ley que nos ocupa no puede haber empleado la palabra finca en un sentido ajurídico, sino en un sentido jurídico, que conviene precisar. Normalmente —ha dicho ROCA SASTRE— la finca es un trozo de terreno, una parte deslindada de superficie, una parcela territorial edificada o no (3). Este concepto, que responde a la idea *física* de las fincas normales, debe ser completado por la idea *jurídica*, o sea de *pertenencia*. Por ello cabe definir la finca normal como trozo de terreno, edificado o no, cerrado por una línea poligonal y perteneciente a un solo propietario o a varios en común. A nuestro juicio, éste es el concepto sobre el que se apoya la Ley que comentamos en cuanto se refiere a la permuta propiamente dicha.

Concepto legal de «enclavado».—El concepto legal de «enclavado» no coincide con el concepto vulgar. En el lenguaje común, enclavado es «sitio encerrado dentro del área de otro», y también «objeto encajado en otro», acepciones ambas recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española. En el tráfico jurídico ordinario, enclavado es toda porción de terreno rodeada por una finca perteneciente a distinto dueño.

Sin embargo, para los efectos de la Ley que estudiamos, tendrán la consideración de enclavados las parcelas o grupos de parcelas en que concurren estos dos requisitos:

(2) Esta terminología, corriente en la literatura jurídica hipotecaria, puede verse definida en ROCA SASTRE (R. M.): *Derecho Hipotecario*, tomo II, Barcelona, 1954, págs. 62 y siguientes.

(3) Loc. cit., pág. 63.

A) En cuanto a su situación física relativa, que se encuentre en alguna de estas tres posiciones,

a) Que individualmente o en conjunto estén comprendidas en el área de otra finca;

b) que individualmente o en conjunto, aunque no estén totalmente comprendidas en el área de otra finca, tengan con ella linderos comunes superiores al 70 por 100 de su perímetro; o

c) que separe dos o más fincas simultáneamente pertenecientes a otros propietarios, de tal manera que aisladamente o en conjunto tengan linderos superiores al 30 por 100 de su perímetro comunes con las fincas entre las que están situadas.

B) En cuanto a su situación jurídica, que se dé una de estas circunstancias:

a) Que la parcela o grupo de parcelas pertenezcan a distinto dueño que la finca circundante o las fincas por ellos separadas; o

b) que la parcela o grupo de parcelas, aun perteneciendo al mismo dueño que las circundantes o que las fincas separadas por aquéllas, sean poseídas por otra persona titular de derechos reales de disfrute o de arrendamiento o aparcería.

No obstante, para que la existencia del enclavado (en el sentido legal expuesto) produzca el efecto determinado en la Ley, es necesario:

a) La concurrencia de otro requisito referente a la magnitud relativa de aquél.

b) La inexistencia de causa de excepción.

En cuanto a la magnitud relativa, dice la Ley que para que la permuta pueda exigirse es preciso que la extensión total de la parcela o de cada grupo de parcelas enclavadas sea inferior al tercio de la extensión de la finca en que están comprendidas o de la suma de las extensiones de aquellas a las que separen.

Las excepciones aludidas están especificadas en el artículo 2.º, según el cual «no podrá exigirse la permuta de la parcela que se halle en alguno de los siguientes casos:

a) Ser de extensión seis veces mayor que la unidad mínima de cultivo del término municipal definida por la Ley de 15 de julio de 1954.

b) Ser finca de regadío con plantación regular de árboles frutales o parrales y de extensión superior a dos veces la unidad mínima de cultivo.

c) Tener casa de labor permanentemente habitada.

d) Que exista, en la misma, instalación industrial o minera suficiente para hacer de la finca rústica elemento secundario de explotación.

e) Constituir suelo urbano o de reserva urbana, conforme a lo dispuesto en la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo, o tener, por su proximidad al suelo urbano, estaciones ferroviarias, carreteras, puertos, playas, industrias, o por cualquier otra circunstancia similar, un valor en venta superior al triple del precio que normalmente corresponda en la localidad a las tierras de su misma calidad y cultivo».

OBJETOS DE LA PERMUTA FORZOSA.

«El dueño de una o más fincas rústicas podrá exigir la permuta de las enclavadas en ellas en las condiciones que determina la presente Ley», dice su artículo 1.º Establece así un derecho de adquisición en favor del dueño de la finca o fincas circundantes sobre la finca o fincas enclavadas. Por consiguiente, el dueño de éstas no tiene derecho a exigir su permuta por otros terrenos.

Determinado ya uno de los dos objetos de la permuta —el enclavado—, consignaremos cómo la Ley precisa las características que han de concurrir en el otro objeto, o sea en la parcela que ha de ser transferida en propiedad al dueño de la enclavada a cambio de ésta. Esas características las establece el artículo 3.º, al decir que «la parcela que ha de entregarse en sustitución de la enclavada reunirá las siguientes condiciones:

a) Ser de extensión no inferior a la enclavada ni superior al doble, y de valor en venta superior en un 50 por 100.

b) Ser de cultivo o aprovechamiento análogo, sin que la nueva situación cambie sustancialmente las condiciones de la labor.

c) Estar situada en modo análogo en relación con la explotación principal que dentro del término municipal tuvieran el propietario y el cultivador.

d) Tener acceso a caminos públicos directamente o a través de otras fincas pertenecientes al que insta la permuta o sobre las que éste tenga o adquiera derecho de paso.

e) Ser de configuración adecuada para que no dificulte gravemente la explotación de la finca principal o de aquella de la que en su caso se segregue.

f) Estar libre de cargas e inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre del que insta la permuta».

De estas características o condiciones, unas se refieren a la parcela en sí como cosa inmueble, abstracción hecha de su posición relativa y de quien sea su titular (*a* y *d*); otras atañen a la naturaleza y circunstancias de las explotaciones establecidas sobre ella y sobre la «finca principal» (*b*, *c* y *e*); otra a la situación jurídica (*f*).

Las magnitudes relativas a extensión y valor exigidas en el apartado *a*) pueden ser modificadas gubernativamente, conforme a las disposiciones adicionales que facultan al Ministerio de Agricultura para elevar de seis a diez el coeficiente de extensión y para reducir el porcentaje de valor mediante Decreto.

La aludida diferencia de magnitud económica de las parcelas permutables es explicada en el preámbulo así: «Con la exigencia legal de un mayor valor para la finca que ha de entregarse en sustitución del enclavado se espera conseguir un doble objetivo: De una parte, imponer al que insta la permuta forzosa un sacrificio que sirviendo de medida de su interés limite el ejercicio de la coacción a los casos de verdadera utilidad. De otra, indemnizar al propietario de la parcela enclavada por la fuerza que se ejerce sobre él y por el valor de afección de dicha parcela. El coeficiente del 50 por 100 señalado con este objeto se estima justo, puesto que, aunque es muy superior al del 5 por 100 establecido por la legislación de expropiación, no puede desconocerse que en los supuestos de permuta forzosa sólo de una manera inmediata resulta favorecido el interés público, beneficiándose, en cambio, directamente el dueño de la finca principal».

Es de destacar que, como es lógico, dada la finalidad de la Ley, se da una gran importancia al determinar las características de la parcela que ha de darse en sustitución de la enclavada a la Empresa y al empresario agrícola. No se fija la Ley solamente en las cualidades de las cosas, sino también en el cultivo o aprovechamiento actual de las mismas y en las circunstancias de la explotación llevada por el dueño del enclavado. La exigencia de la analogía del cultivo o del aprovechamiento de las dos parcelas objeto de la permuta tiende a evitar la transformación de la explotación ejercida por el propietario del enclavado. Parece que la Ley contempla la especialización del agricultor en un determinado cultivo, que le haría difícil la ejecución de las labores

en otra clase de cultivo. La situación relativa en cuanto a la explotación principal llevada por el dueño del enclavado tiende a evitar que pueda ser perjudicada ésta por una mayor dispersión o distanciamiento del terreno sobre el que ejerce su actividad económica el titular. A nada conduciría imponer la permuta de un enclavado si la parcela que se entregue en sustitución produce grandes dificultades en la explotación.

El mismo tratamiento parece que la Ley concede a la explotación conducida por el cultivador del enclavado cuando éste no sea el propietario del mismo. Claro es que cuando hubiera colisión de intereses entre el propietario y el cultivador del enclavado deberá darse preferencia al derecho de propiedad, pues es el permanente, sobre el derecho del cultivador, que es de inferior rango, tanto más cuanto que la Ley trata primordialmente de la reorganización de la propiedad.

Obsérvese que la Ley trata de proteger la explotación del que insta la permuta también, al establecer el requisito comprendido en la letra *c)*, que, por otra parte, autoriza que la parcela dada en sustitución no proceda de la finca colindante.

RECTIFICACIÓN DE LINDES.

Cualquiera de los dueños de fincas colindantes podrá instar la rectificación de linderos, siempre que la longitud del lindero común a que afecte haya de quedar reducida, en virtud de la rectificación, en un 50 por 100 como mínimo, según el artículo 4.º A esta rectificación, según el propio artículo 4.º, son aplicables los demás preceptos de la Ley, y, por consiguiente, entre ellos el artículo 3.º, con la única salvedad de que «el mayor valor en venta a que tiene derecho el obligado a la permuta, según el párrafo *a)*, artículo 3.º, se reducirá al 20 por 100». Sin embargo, parece que no será exigible el apartado *d)* del mismo artículo 3.º, ya que las porciones segregadas de cada finca y agregadas a la finca colindante tendrán su paso natural por donde lo tenga la finca a que ha sido agregada.

TRASLADOS DE SITUACIONES NO DOMINICALES.

A tenor del párrafo último del artículo 1.º de la Ley, se con-

siderarán también enclavadas las parcelas o grupos de parcelas que, aun perteneciendo al mismo dueño de la finca principal, sean poseídas por otras personas titulares de derechos reales de disfrute o de arrendamiento o aparcería y se encuentren en las circunstancias definidas en este artículo.

Al hablar este precepto del dueño de la «finca principal» parece dar a entender que la parcela o grupo de parcelas sobre las que están constituidos los derechos reales o establecidos el arrendamiento o la aparcería forman fincas distintas de aquella respecto de la que se reputa enclavada. Sin embargo, no parece que éste sea el verdadero alcance de la disposición. Las palabras «parcelas o grupos de parcelas» sin duda que han sido empleadas en sentido análogo a la de «finca principal» y que ambas frases hacen referencia a parcelas físicas, abstracción hecha de su calificación jurídica como «finca». Habrá, por consiguiente, el derecho o la posibilidad de la permuta forzosa en el caso de que los derechos reales, arrendamientos o aparcerías recaigan sobre parcelas que formen parte integrante de una finca y que físicamente se hallen enclavadas (en el sentido legal de esta palabra) en el resto de la propia finca.

Las situaciones que puedan ser objeto del traslado son: *a)* derechos reales de disfrute; *b)* arrendamientos, y *c)* aparcerías. Entre los derechos reales de disfrute son comprendidos los de usufructo (ya que existe la posibilidad de que recaiga sobre parte de un inmueble), uso, servidumbres (excepto las prediales que hayan de ser consideradas no trasladables por su propia naturaleza), censos enfitéuticos, anticresis y superficie.

En todos estos casos, los dueños de la finca en que se encuentre la parcela afectada «podrán exigir el traslado de aquellas situaciones en condiciones análogas de las de la permuta» (art. 1.º, párrafo final).

PROCEDIMIENTO.

La Ley que estudiamos deja plena libertad de actuación a la autonomía de la voluntad, supuesta la creación por aquélla del derecho de adquisición del titular de la «finca principal». Es decir, que dada la concurrencia de las circunstancias previstas para que sea posible la «permuta forzosa»: *a)* nunca se procede de oficio

a la «permuta»; b) los interesados pueden realizar la «permuta» en la forma y condiciones que estimen convenientes. Sólo cuando, dada aquella concurrencia de circunstancias, no haya acuerdo entre los interesados, aquel a quien corresponda el derecho de adquisición creado por la Ley puede ejercitarlo siguiendo el procedimiento previsto en la misma Ley.

Este es el significado de la frase del preámbulo según la cual el objeto de la Ley es crear «un instrumento de coacción que permita imponer la permuta forzosa» en ciertos casos extremos. Estos casos son los aludidos en el mismo preámbulo al decir que «los agricultores tratan de resolverlo (el problema de enclavados) mediante convenios amigables en los que generalmente el dueño de la finca principal ofrece al de la enclavada condiciones muy ventajosas. Pero en muchas ocasiones el acuerdo no se logra, unas veces porque el propietario de la finca más importante no ofrece la compensación justa al dueño de la parcela enclavada, y otras, las más, porque este último, consciente del interés que tiene la otra parte en desplazarle, y seguro de que no puede ser compelido a ello, abusa de su derecho exigiendo condiciones inaceptables».

Ahora bien, se habla, por una parte, de esos «convenios amigables», y, por otra, la Ley regula dos procedimientos en vía coactiva. Efectivamente, el que insta la permuta puede: a) requerir fehacientemente al dueño del enclavado para la realización de la permuta, o b) proceder directamente por la vía judicial, previo el acto de conciliación ante la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, si no se trata de un caso exceptuado de este requisito (art. 5.º).

Sin embargo, cabe seguir un tercer camino, que es el del arbitraje de derecho privado regulado en la Ley de 22 de diciembre de 1953, que entiende por «arbitraje la institución por la que una o más personas dan solución a un conflicto planteado por otras que se comprometen previamente a aceptar su decisión». Mas, como la Ley de Permutas Forzosas prevé, el conflicto puede ser en cuanto a si procede o no la permuta forzosa, o en cuanto a la idoneidad de la parcela que se ofrece en permuta. El arbitraje creemos que puede recaer sobre una de estas cuestiones o sobre las dos. Y también es posible que el arbitraje comprenda una cláusula a tenor de la cual se reserve el Servicio de Concentración Parcelaria la función que en la Ley de Permutas Forzosas a él se atribuye, si bien dicho Servicio no actúa como verdadero

«árbitro», ya que, según la Ley de 1953 citada, el nombramiento de árbitros ha de recaer siempre en personas naturales y no en personas jurídicas (art. 2.º).

No es éste el lugar adecuado para entrar en detalles ni en cuanto a los contratos de permuta o «convenios amigables», ni en cuanto al arbitraje de Derecho privado, ya sea arbitraje de derecho o arbitraje de equidad, ni en cuanto a los procedimientos regulados en la Ley que analizamos, pero sí debemos dar una idea de lo esencial de éstos.

A) *Iniciación por requerimiento*.—«El dueño de la finca principal podrá requerir fehacientemente al de la enclavada o grupo de enclavadas». En el requerimiento «se describirá la parcela o parcelas que se ofrezcan en sustitución, o la finca o parte de finca donde ha de determinarse la parcela que reemplace a la enclavada» (art. 5.º, párrafo 1.º).

El dueño del enclavado podrá allanarse al requerimiento y otorgar el contrato correspondiente, o manifestar fehacientemente al requirente, dentro de los diez días siguientes al mismo requerimiento, su decisión de que sea el Servicio de Concentración Parcelaria quien, a expensas del que pretenda la permuta, determine si la parcela o parcelas ofrecidas reúnen las condiciones legales precisas, o, en el caso de que se hubiera ofrecido una finca o parte de finca, dicho Servicio señale en ella la parcela adecuada para sustituir a la enclavada (art. 6.º, párrafo 1.º) (4). El requerido puede condicionar la intervención del Servicio de Concentración Parcelaria a la previa declaración judicial de que proceda la permuta forzosa conforme a lo dispuesto en los artículos 1.º y 2.º de la Ley. El titular de la parcela enclavada, si hubiera sido requerido fehacientemente para ello, deberá manifestar de modo también fehaciente y bajo su responsabilidad, dentro de los diez días siguientes al requerimiento, los derechos reales y los arrendamientos y otras formas de posesión existentes sobre la parcela, así como sus titulares, si los conociera. Las situaciones jurídicas de tal clase que se constituyan durante los dos meses siguientes al requerimiento deberán, asimismo, ser manifestadas fehacientemente al requirente dentro de los diez días que sigan

(4) Este derecho corresponderá, en su caso, al titular del derecho real de disfrute de la parcela, y en su defecto, al arrendatario o aparcerero (art. 6.º, párrafo 6.º).

a su constitución, para que puedan ser tenidas en cuenta a los efectos de la presente Ley» (art. 7.º, párrafos 1.º y 2.º).

B) *Iniciación por acto de conciliación sindical.*—Antes de promover el juicio declarativo, el que inste la permuta debe intentar la conciliación ante la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos del lugar en que radique el enclavado. Lo convenido en el acto de conciliación sindical tendrá los efectos de la conciliación judicial, la cual no será necesario intentar en esta clase de juicios.

Se exceptúan del acto de conciliación los juicios que se promuevan como incidente o como consecuencia de otros juicios o de un acto de jurisdicción voluntaria; los juicios en que sean demandantes o demandados la Hacienda Pública, Municipios, los establecimientos de Beneficencia y, en general, las corporaciones civiles de carácter público; los juicios en que estén interesados los menores y los incapacitados para la libre administración de sus bienes, y los juicios que se promuevan contra personas desconocidas o inciertas o contra ausentes que no tengan residencia conocida (art. 5.º de la Ley, en relación con los números 2.º, 3.º y 4.º del art. 460 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

C) *Juicio declarativo.*—Intentada sin efecto la conciliación sindical, o en los casos en que ese requisito no sea necesario, el que insta la permuta puede interponer la demanda o preparar el juicio, pidiendo al titular de la parcela enclavada (en la forma prevenida para la confesión en juicio) declaración sobre los derechos reales y los arrendamientos u otras formas de posesión existentes sobre la parcela, así como sus titulares, si los conociera. Durante los dos meses que siguen a la declaración, el dueño de la parcela enclavada estará afectado por la obligación de manifestar fehacientemente al actor las situaciones jurídicas de igual clase que se constituyan, cuya manifestación hará dentro de los diez días que sigan a su constitución, para que pueda ser tenida en cuenta a los efectos de la misma Ley (art. 7.º, párrafo 3.º).

La clase de juicio declarativo será la que corresponda a la cuantía litigiosa, y ésta se regula por el valor de la parcela cuya permuta se pretende. La demanda deberá contener los requisitos propios de esta clase de escritos, y en particular en ella se describirá la parcela o parcelas que se ofrezcan en sustitución, o la

finca o parte de finca donde ha de determinarse la parcela que reemplace a la enclavada (art. 5.º, párrafo 1.º).

El demandado, dentro del plazo que tiene para contestar a la demanda, podrá manifestar al demandante, fehacientemente, su decisión de que sea el Servicio de Concentración Parcelaria quien, a expensas del actor, determine si la parcela o parcelas ofrecidas reúnen las condiciones legales precisas, o, en el caso de que se hubiera ofrecido una finca o parte de finca, dicho Servicio señale en ella la parcela adecuada para sustituir a la enclavada (art. 6.º, párrafo 1.º).

D) *Determinación pericial por el Servicio de Concentración Parcelaria.*—Conviene precisar la materia sobre que versaría, el momento en que ha de darse, el procedimiento a seguir y el recurso que cabe contra la resolución que dicte.

En cuanto a lo primero, antes se ha expresado que puede decidirse: *a)* que sea el Servicio de Concentración Parcelaria quien determine si la parcela o parcelas ofrecidas, conforme a lo previsto en el párrafo 1.º del artículo 5.º, reúnen las condiciones legales precisas, o *b)*, en el caso de que se hubiera ofrecido una finca o parte de finca, que dicho Servicio señale en ella la parcela adecuada para sustituir a la enclavada.

El Servicio deberá efectuar la determinación seguidamente sólo cuando el requerido o el demandado hubiera condicionado la intervención del mismo a la previa declaración judicial de que procede la permuta forzosa conforme a lo dispuesto en los artículos 1.º y 2.º de la Ley. En este caso, la determinación pericial se hará una vez que sea firme la sentencia (art. 6.º, párrafo 3.º).

La Ley no establece un procedimiento especial al cual deba ajustarse el Servicio de Concentración Parcelaria. Solamente dice que éste podrá, en caso necesario, servirse, para los fines que se determinan en la propia Ley de Permuta Forzosa, de los funcionarios adscritos a los servicios provinciales del Ministerio de Agricultura, y que los gastos de la determinación pericial serán los que ocasione el desplazamiento de los técnicos, más las dietas y haberes reglamentarios que correspondan durante dos días, como máximo (art. 6.º, párrafo 5.º). Por consiguiente, el procedimiento a seguirse será, salvo esta particularidad, el normal de la actuación de dicho Servicio.

La resolución que dicte el Servicio tiene el carácter de «de-

terminación pericial», según expresión de la Ley. Sin embargo, el párrafo 4.º del artículo 6.º dispone que «si de modo sustancial dicha determinación infringe las condiciones establecidas en el artículo 3.º (que, según antes vimos, enumera las que debe reunir la parcela que ha de entregarse en sustitución del enclavado), podrán los interesados, dentro de los treinta días de ser notificados de ella, impugnarla en el juicio ordinario que corresponda. Si las pretensiones del actor impugnante fueran totalmente desestimadas, se le impondrán las costas.

E) *Efectuación de la permuta.*—La determinación pericial una vez firme, acompañada del documento fehaciente que acredite el ejercicio, por el requerido o demandado, de su derecho a que intervenga el Servicio de Concentración Parcelaria (según antes expresamos), y, en su caso, la ejecutoria que declarase la procedencia de la permuta, tendrá fuerza directamente ejecutiva. La ejecución se llevará a cabo a petición de cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 919 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 8.º, párrafo 1.º). La permuta se formalizará en escritura pública por las partes interesadas, y en caso de rebeldía de una de ellas otorgará la escritura el Juez de Primera Instancia. Los gastos de la escritura serán de cargo del que solicitó la permuta (art. 8.º, párrafo 2.º).

Cuando cualquiera de las partes pida la ejecución, se observarán las siguientes reglas: el Juez señalará el día en que la permuta debe tener efectividad, que será inmediatamente después de cuando corresponda recoger la primera cosecha principal en la parcela que se adjudique en sustitución de la enclavada, entendiéndose en tal día realizada la transmisión del dominio de ambas. Sin embargo, si el día señalado por el Juez fuese posterior a la época en que según costumbre correspondiere comenzar las labores de un nuevo año agrícola en la parcela enclavada, el cultivador de ésta podrá retenerla hasta el día que el Juez determine, al sólo efecto de recoger la cosecha principal correspondiente (artículo 9.º).

Tales son las disposiciones que regulan los procedimientos y el sistema de garantía que establece la Ley, que para facilitar los actos a que la misma se refiere declara a las permutas realizadas como consecuencia exentas de los impuestos de Derechos y de Timbre.

El artículo 11 de la Ley faculta al Ministerio de Justicia y al de Agricultura para que dicte las disposiciones que fueran precisas para el mejor cumplimiento de cuanto se dispone en aquélla. Cuando dichas disposiciones se dicten será oportuno complementar este breve estudio (5).

RESUMEN

La Ley de 11 de mayo de 1959 sobre permuta forzosa de fincas rústicas tiende, como otras disposiciones anteriormente dictadas, a reorganizar la propiedad rural. El proceso histórico ha originado deficiencias de distribución del suelo en relación con las exigencias de la economía, por lo que leyes como la que se estudia han tratado de dotar a las empresas agrarias de una nueva base fundiaria más idónea que la que ahora tienen; la Ley se propone facilitar la solución del problema originado por la existencia de fincas enclavadas en otras, y para ello crea un derecho de adquisición del enclavado en favor del dueño de la finca principal. Aunque la Ley se titula de permuta de fincas, realmente comprende otros fenómenos jurídicos que no implican permuta, tales como la rectificación de linderos, en parte quizá, y la subrogación real de derechos de disfrute o modificación objetiva de arrendamientos o aparcerías; por esto la Ley da un concepto específico del enclavado no coincidente con el concepto vulgar. Tal disposición también determina la característica de las fincas o parcelas que han de permutarse por los enclavados, y los procedimientos para llevar a efecto la permuta, la rectificación de linderos o los traslados de situaciones jurídicas no dominicales. Es importante destacar la intervención que puede tener el Servicio de Concentración Parcelaria para la apreciación de la característica del enclavado y de la parcela que han de entregarse en sustitución. La Ley deja una amplia libertad a la iniciativa privada para perfeccionar las permutas, y espera que el instrumento coactivo que en la misma se crea sólo se aplique cuando no se pueda llegar a un convenio amigable entre los interesados.

RESUMÉ

La loi du 11 mai 1959, sur échange forcé de la propriété rurale tend, comme d'autres dispositions antérieurement dictées, à réorganiser la propriété rurale. Le procès historique a originé des défauts de distribution du sol par rapport aux exigences de l'économie; par conséquent quelques lois, comme celle que nous étudions, ont essayé de doter les exploitations agricoles d'une nouvelle base au sujet des biens-fonds plus idoine que celle qu'elles ont maintenant. La loi propose faciliter la solution du problème originé par l'existence de propriétés enclavées dans d'autres, et pour l'obtenir elle a créé un droit d'acquisition de l'enclavement, en faveur du maître de la propriété principale. Quoique la loi s'appelle d'échange forcé, elle comprend réellement d'autres phénomènes juridiques qui n'impliquent pas l'échange, comme la rectification de bornages et la subrogation réelle des droits de possession ou modification objective des bails ou métayages. Pour cette raison, la loi donne un concept spécifique de l'enclavement qui ne s'accorde pas avec le concept ordinaire. Cette disposition détermine

(5) Después de escrito este trabajo se han publicado dos detallados estudios sobre la Ley a que se refiere cuya consulta es muy útil. Véase en la *Revista de Derecho Notarial*, julio-diciembre de 1959, el de DIEZ GÓMEZ (Aurelio); "Sobre la Ley de permutas forzosas de 11 de mayo de 1959"; y en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, el de CARRERERO GARCÍA (Tirso): "La Ley de permutas forzosas".

aussi la caractéristique des propriétés ou parcelles que les enclavés devront échanger et les procédés pour mener à bout l'échange, la rectification de bornages ou les transcriptions de situations juridiques, ne marquant pas la propriété. Il est très intéressant de faire remarquer l'intervention que le Service du Remembrement Rural peut avoir pour l'appréciation des caractéristiques de l'enclavé et de la parcelle qu'il devra donner en substitution. La loi laisse une ample liberté à l'initiative privée pour perfectionner les échanges est elle espère que l'instrument coactif qu'elle crée, ne s'appliquera que quand les intéressés n'arriveront pas à un accord amical.

SUMMARY

The Law of 11th May 1959, about compulsory exchange of farm plots, aims as well as other dispositions previously dictated, to reorganize the rural holdings. The historical process has originated deficiencies in the land distribution with respect to the requirements of the economy. That is why laws as the one we are studying have tried to give to the farms a new land basis more adequate than the actual one. The Law tries to facilitate the solution of the problem originated by the existence of plots enclaved into others, establishing a right to acquire the enclave in favour of the owner of the main farm. Though this Law bears the title of «exchange of farms», it actually includes other juridical phenomena which imply no exchange, such as rectification of boundaries and the subrogation of benefit rights or the objective modification of renting or partnership. For this reason the Law gives a specific concept of the enclave, which is different from the common concept. This disposition also determines the characteristics of the farms or plots which must be exchanged for the enclaves, and the procedures to carry out the exchange, the rectification of boundaries or the transference of juridical situations, not dominical. It is important to point out the intervention that the Land Consolidation Service may have in the recognition of the characteristics of the enclave and the plot to substitute for. The Law lets free to the private initiative to perfect the exchanges and it is expected that the compulsory instrument created in it will be only applied when there is no friendly agreement between the concerned persons.