

## La concentración parcelaria

JESUS GONZALEZ PEREZ  
Registrador de la propiedad

SUMARIO: I. *Nociones generales.* A) Concepto.—B) Naturaleza jurídica.—C) Fundamento.—D) Regulación.—II. *Sujetos.* A) La Administración.—B) El administrado.—III. *Objeto.* A) Las parcelas.—B) La indemnización.—IV. *Presupuestos.* A) Declaración de estar sometida una zona a la concentración.—B) Fijación de las unidades mínimas de cultivo.—V. *Procedimiento.* A) Idea general.—B) El trámite de audiencia.—VI. *Efectos.* A) Efectos jurídico-procesales.—B) Efectos jurídico materiales.—C) Efectos económicos.

### I. NOCIONES GENERALES

#### A. CONCEPTO.

1. No es de hoy la preocupación por la excesiva parcelación de la propiedad agraria. Ni tampoco los intentos de solución, mediante la intervención del Estado. El Instituto de Estudios Agro-sociales, en una interesante Memoria, ha tratado de resumir «los tímidos, intermitentes y malogrados intentos realizados por distintos Gobiernos de la Nación», señalando entre ellos: la Ley de 11 de julio de 1866, inspirada en la célebre Memoria de Caballero sobre el fomento de la población rural (premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid en 1863) y en informe que sobre tal trabajo dictaminó la Sociedad Económica Matritense a instancia de la Dirección General de Agricultura; la Ley de 3 de junio de 1868, que refundió la anterior y las de enero y mayo de 1845, julio de 1849 y noviembre de 1855; varios preceptos aislados del Código civil, y, aparte de otros intentos, el proyecto de Ley formado por la Comisión creada por Real Decreto de 22 de marzo de 1907 (1), al que se ha referido recientemente López Rodo, calificándole de proyecto de Ley de concentración parcelaria, que trataba de instaurar la indivisibilidad de las fincas rústicas y explotaciones agrícolas de la tierra, acometiendo

---

(1) Instituto de Estudios Agro-Sociales, *El parcelamiento de la propiedad rústica en España*, Madrid, 1952, págs. 53 y ss.

al propio tiempo la concentración de los cultivos mediante permutas y ventas forzosas (2).

2. Tampoco es exclusivamente nacional esta preocupación por la excesiva parcelación de la propiedad agraria. Muchos son los Estados cuyos gobiernos se han lanzado a la redistribución del suelo para acabar con la excesiva división de la propiedad rústica. Y hemos de reconocer que, en muchos de ellos, la operación ha sido coronada por el éxito. A título de ejemplo, y por citar un caso próximo, señalaremos la reforma que se está realizando en Francia (3).

3. Ahora bien, los caminos seguidos para resolver el problema han sido muy diversos. Las modalidades que adopta la intervención estatal, varían extraordinariamente, según el país de que se trate. De aquí que al definir la «concentración parcelaria» haya que hacerlo con referencia a un Derecho positivo concreto, si no queremos ofrecer una definición inservible por su extraordinaria ambigüedad. Por ello, al definir la «concentración parcelaria» dentro del Derecho español, nos referimos a la institución tal y como se regula en la reciente Ley de 20 de diciembre de 1952. Esto supuesto, creemos puede definirse como aquella *función administrativa por la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, asignando a cada propietario una porción de terrenos equivalente en extensión a otros de que se le priva, pero en mejores condiciones para su cultivo, mediante las oportunas compensaciones por la diferente clase de tierras.*

## B. NATURALEZA JURÍDICA.

### 1. *La concentración parcelaria es una función administrativa*

a) El conjunto de operaciones en que se concreta la concentración parcelaria son el desarrollo de una función administrativa, en cuanto que consisten en la actividad de entidades públicas para la satisfacción de una necesidad pública. La necesidad pública que se quiere satisfacer consiste en resolver el problema de la excesiva parcelación de la propiedad agraria. Ahora bien, la excesiva parcelación puede consistir: o en la división extremada de la propiedad, por la cual ésta asume proporciones mínimas, o en la dispersión en fracciones separadas de terreno que constituyen una sola explotación (4). Tanto en uno como en otro caso, es intere-

(2) LÓPEZ RODO, *La propiedad agraria en Colmeiro y en el Derecho moderno*, en *Estudios en honor de Colmeiro*, Universidad de Santiago, 1952, página 139.

(3) Un resumen de la misma, en BALLARIN, *Aspectos del Derecho administrativo agrario en Francia. El «remembrement» o concentración parcelaria*, en «Revista de Administración Pública», núm. 2, págs. 257 y ss.

(4) Ya en 1930, desde la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», TASSINARI, en un trabajo titulado *La reconstrucción de la unidad fundiaria*, dis-

sante acabar con las minúsculas parcelas, siempre que no tengan la extensión de la «unidad mínima de cultivo». Sin embargo, la reciente Ley española sobre concentración parcelaria únicamente aborda la solución del segundo de los problemas, como se desprende del párrafo quinto de su preámbulo (5), pese a la generalidad que parecen tener las declaraciones que se contienen en los párrafos primero, segundo y cuarto (6).

b) Para la satisfacción de esta necesidad pública—como para la satisfacción de cualquiera otra—podían haberse adoptado varios caminos. La Administración podía haber intentado la solución a través de medidas de policía—limitando la actividad de los particulares—, a través de medidas de fomento—estimulando la acti-

---

tingua ambos aspectos. Cfr. T. CLVI, pág. 497. Y recientemente, el Instituto de Estudios Agro-Sociales, en la Memoria antes citada, recogiendo la opinión de TCHERKINSKY, *Le problème du remembrement des terres en Europe* (publicado en «Revue Internationale d'Agriculture», marzo, 1942), afirma: «El fenómeno de la parcelación de la tierra puede, en el sentido estricto de la palabra presentar dos aspectos diferentes: bien el de una división de la superficie agrícola, en un gran número de explotaciones de dimensiones excesivamente reducidas, o bien, el de una diseminación de las pequeñas parcelas que en mayor o menor número constituyen una sola explotación». Y al primer concepto «se designa con el nombre de minifundio y al segundo con el nombre de parcelamiento». Cfr. Memoria cit., pág. 15.

(5) «Aunque por ser manifiesta la utilidad pública que entraña la labor de concentración parcelaria hubiera podido operarse, con plena justificación, a través de medidas expropiatorias, se prescinde del uso integral de éstas, toda vez que, lejos de privarse a nadie de su dominio satisfaciéndole una indemnización en numerario, se respeta plenamente el derecho de los propietarios de las parcelas diseminadas, ya que la sustitución de éstas sólo implica una subrogación real en beneficio de aquéllos, en cuanto reciben otras de análogo valor y de condiciones más favorables y económicas para su cultivo. Por otra parte, aunque la concentración parcelaria tiene un matiz preeminentemente económico, se logra con ella de modo indirecto una importante finalidad social al permitir el incremento de la producción agrícola, una elevación del nivel de vida de los cultivadores».

Sin embargo, aun fuera del ámbito de la ley, se prevé la posibilidad de que se aborde el otro aspecto del problema de la excesiva parcelación de la propiedad rústica, encomendándose tal misión al Instituto Nacional de Colonización. Dicho párrafo quinto del preámbulo, añade: «Ahora bien: cuando por determinadas circunstancias el problema social existente en una zona habría de quedar sin resolver aun realizada la concentración, la Ley, dando cumplimiento práctico al principio que constituye la preocupación constante del Régimen, evita que esto ocurra al disponer que por medio del Instituto Nacional de Colonización se adquieran tierras suficientes para aumentar la propiedad de los pequeños agricultores y constituir patrimonios familiares indivisibles e inembargables, tendiendo así a poner fin, de modo definitivo, a los problemas social y económico de la tierra».

(6) Sin embargo, ya el párrafo primero demuestra cual es la finalidad de la misma, al decir: «Entre los problemas que tiene planteados la agricultura española, destaca por su extraordinaria importancia aquel que se deriva del intenso parcelamiento que sufre gran parte del territorio nacional. El estado actual de muchas de las explotaciones agrícolas constituidas por numerosas y minúsculas parcelas diseminadas y repartidas por los cuatro extremos de un término municipal, da lugar a que sus rendimientos sean antieconómicos a la par que origina notorios obstáculos para el desarrollo y modernización de la agricultura patria».

vidad libre de los particulares—o a través del servicio público—lle-vándose a cabo por la propia Administración la satisfacción de la necesidad pública (7)—. Pues bien, de estos tres caminos, la Ley de 20 de diciembre de 1952 ha escogido el último. La concentración parcelaria se realiza por la propia Administración; constituye, por tanto, un servicio público. Pero no se desprecian otros medios, como lo demuestra la limitación que se contiene en el artículo 9.º, la cual, desde el punto de vista civil, es una prohibición de disponer, y desde el punto de vista administrativo una medida de policía.

c) Para llevar a cabo este servicio público se podía haber acudido al medio jurídico de la expropiación forzosa; pero la ley ha prescindido del «uso integral»—son palabras de su preámbulo—de las medidas expropiatorias. Es inexacto afirmar—como parece hacer algún autor (8)—que la concentración parcelaria constituye una expropiación forzosa. No negamos que jurídicamente los resultados de la concentración son muy parecidos a los de la expropiación, si bien con una diferencia: que el expropiado en vez de recibir el «justo precio» en metálico, lo recibiría en especie—una parcela equivalente al conjunto de aquellas que se le «expropiaron»—. Sin embargo, la concentración no puede ser conce-p tuada como una expropiación en ningún caso, por la sencilla y elemental razón que la expropiación—aunque se aceptase este medio por el legislador—no sería más que un medio jurídico que podría utilizar la Administración; pero la concentración implica una serie de operaciones de las que la expropiación no sería más que una faceta. Concentración parcelaria y expropiación son instituciones que se mueven en dos planos distintos: la concentración es una función administrativa; la expropiación no es más que un medio jurídico para llevar a cabo esta u otras funciones administrativas.

## 2. *Es una de las medidas adoptadas para la reorganización de la propiedad rústica.*

Es decir, la concentración parcelaria es una de las funciones a través de las cuales se pretende realizar la reforma agraria de España. Las otras funciones con la misma finalidad son la colonización y la parcelación. Para tener una idea clara de la que ahora se estudia nos interesa recordar—a efectos comparativos—los conceptos de las otras dos:

a) *La colonización*, en su sentido estricto, consiste en las operaciones de «estudio y ejecución de las obras y mejoras que exija o aconseje el aumento de la productividad de la explotaciones o

(7) Sobre los distintos modos de acción de la Administración pública, vid., JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo*, en «Revista de Estudios Políticos», núm 48, págs. 41 y ss.

(8) SCHMERBER, *Le remembrement rural*, 1948.

el perfeccionamiento de las condiciones de vida de los colonos» (artículo 1.º, párrafo tercero, O. 30 mayo 1945).

En ocasiones, las operaciones de colonización se realizan con las de parcelación—v. gr., colonización en zonas regables (9)—y en otras se realizan las operaciones de colonización sin llevar anejas las de parcelación—un ejemplo lo tenemos en las colonizaciones de interés local (10)—.

b) *La parcelación* consiste en «cuantos estudios y trabajos son precisos para la instalación de los colonos en las unidades de explotación establecidas, la ordenación de las mismas y su entrega en propiedad a quienes las explotan, una vez cumplidos los requisitos y condiciones necesarios» (art. 1.º, párrafo segundo, O. 30 de mayo de 1945) (11). Por consiguiente, la parcelación es una función con la que se pretende resolver el problema del latifundio, dividiéndole en parcelas que sirvan de base para una explotación familiar (12).

c) Pues bien, así como la parcelación viene a resolver el problema del latifundio, la concentración viene a resolver el problema de la pequeña propiedad. En vez de parcelar, concentra; en vez de dividir la propiedad, la agrupa. Ambas funciones tratan de llegar a la constitución de parcelas que constituyan unidades mínimas de cultivo, si bien para perseguir esta finalidad siguen caminos distintos (13).

De esta enumeración de las funciones a través de las cuales se realiza la reforma agraria en España, se desprende claramente que si quisiéramos catalogarla entre los tipos de reforma agraria que se han dado, habríamos de incluirla en aquel en que la reforma tiene carácter jurídico y técnico-económico a la vez (14), ya que la

(9) Y también se ha previsto la realización de la concentración armónicamente con las otras operaciones en la Ley de colonización en zonas regables de 21 de abril de 1949, lo que le ha permitido afirmar a LÓPEZ RODO que antes de la Ley de 20 de diciembre de 1952 existía una concentración parcelaria en España. Cfr., ob. cit., págs. 151 y s.

(10) Sobre la función colonizadora en general, Cfr. mi trabajo *Colonización interior*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica, Seix» y sobre la colonización en zonas regables, mi trabajo con este título, publicado en la «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, págs. 154 y ss.

(11) En este sentido, en mi trabajo *Colonización interior*, cit., siguiendo la misma dirección CERRILLO MENDIETA, en *Derecho agrario*, Bosch, Barcelona, 1952, pág. 200, que transcribe dicho párrafo segundo del art. 1.º de la O. de 30 de mayo de 1945 con el mismo error que existe en mi trabajo, en el que hablo de la «instalación de los colonos en las medidas de explotación», cuando en realidad se trata de «instalación de los colonos en las unidades...»

(12) La explotación familiar es preocupación constante de la política agraria del nuevo Estado español. Cfr. el texto de los discursos pronunciados en las Cortes por LAMO DE ESPINOSA y NAVARRO RUBIO, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 1, oct.-dic., 1952, págs. 75 y ss.

(13) Sobre la proyección en la realidad de una política agraria que parte de las «unidades mínimas de cultivo» o «de las fincas tipo», vid. lo que se dice después: Apartado IV, B).

(14) La reforma agraria se ha intentado en casi todos los países, empezando a tener una difusión extraordinaria la idea a raíz de la guerra de 1914-18. Como

reforma pretende no sólo la reorganización de la propiedad distribuyendo de modo adecuado las tierras—lo que se realiza fundamentalmente a través de la parcelación—, sino que pretende también la transformación del terreno con objeto de mejorar las condiciones de productividad—lo que se realiza a través de la colonización en sentido estricto, principalmente—(15). Este doble aspecto de la actividad reformista debe ser elogiado, pues, indudablemente, una reforma agraria de carácter exclusivamente jurídico es insuficiente; precisamente por esto se censuró la reforma agraria intentada por la segunda República, y se ha considerado prudente la actitud seguida por el nuevo Estado español, al iniciar una nueva corriente con la que—como ha dicho Montero y G. de Valdivia (16)—se ha venido a restaurar, con nuevas características y posibilidades, una institución de viejas raíces que parecían haberse secado después del pequeño brote que nuestro siglo conoció con el nombre de «colonización y repoblación interior».

Ahora bien, si una reforma de tipo exclusivamente jurídico es insuficiente, una reforma de tipo exclusivamente técnico-económico tampoco bastaría por sí para resolver el problema de la tierra en España. Por ello, es necesario llamar la atención acerca de la necesidad de la redistribución más justa del suelo español con toda urgencia. Y no ha de afectarnos el que, cuando se proclame esta urgente necesidad, se nos llame demagogos. Al fin y al cabo el vocablo ha sido empleado por los espíritus conservadores para denunciar cualquier intento—por justísimo que fuese—que tratara de

---

afirmaba WALTERS, en una interesante obra sobre *La reforma agraria en Europa* (traducción de J. BUENO, Madrid, 1931, págs. 10 y ss.), «catorce grandes países europeos han aplicado una reforma agraria radical, ya por vía legal, ya por la fuerza. En suma, la reforma agraria interesa al 36 por 100 de la población europea, sin contar con los rusos. El 28 por 100 de la superficie total de Europa, ha sido afectada por ella». Sobre el problema, entre la bibliografía más reciente, vid., MEDICI, *L'Agricoltura e la riforma agraria*, Milán, 1947, y entre nosotros, el sugestivo intento de clasificar los distintos proyectos de reforma llevado a cabo por GÓMEZ AYAU, en *La reforma verde*, en «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 1, págs. 9 y ss. De los distintos tipos que pueden darse, señalamos dos fundamentales—con las consiguientes variantes que pueden darse en cada uno—, según predomine el aspecto técnico o jurídico. Sobre los criterios directores de una reforma agraria, vid. las interesantes consideraciones de MARTÍN-SÁNCHEZ JULIÁ, en *La reforma agraria italiana y la futura reforma española*, Madrid, 1927, págs. 201 y ss., Editorial Voluntad, S. A.

(15) La mayor parte de las reformas realizadas en Europa después de la guerra de 1914, tenían un carácter predominantemente jurídico. «Estas reformas—afirma BALLARÍN—se actúan mediante transformaciones jurídicas más que económicas o técnicas en general. Al legislador le basta cambiar el estatuto jurídico de la propiedad para que el progreso técnico y social se realice, como consecuencia del paso a una organización más cercana de la que expresa el *slogan* la tierra para el que la trabaja». En *La reforma agraria en Italia*, «Revista de Administración Pública», núm. 5, pág. 306. Una de las más sugestivas reformas realizadas en aquella época fué la checoslovaca, sobre la que puede verse el trabajo de WIBEN, *La reforma agraria en Checoslovaquia*, en lengua española, trad. de F. CARRILLO, Madrid, 1923.

(16) En *Modernas orientaciones de la colonización agraria en España*, «Anuario de Derecho Civil», tomo II, fasc. III (1949), págs. 1.050 y ss.

acabar con la terrible e injusta situación de las masas campesinas españolas, de análoga manera a como el vocablo «reaccionario» ha sido empleado para designar cualquier actitud disconforme con la reforma, aun cuando se basara en la más prudente medida (17).

Es indudable que la concentración parcelaria es urgente—como vamos a ver a continuación, al estudiar su fundamento—, pero existen otros problemas, cuya solución es, por lo menos, tan urgente como el que ella pretende resolver (18).

### 3. Finalidad específica.

a) De lo que se acaba de exponer se desprende que la finalidad específica que la «concentración parcelaria» persigue es la de asignar a cada propietario de la zona a que afecte, una porción de terreno equivalente en extensión a otros de que se le priva. Concretamente, en el artículo 4.º de la Ley se señalan como finalidades de esta función administrativa:

a') Asignar a cada propietario en coto redondo o, si esto no fuese posible, en un reducido número de parcelas, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a las que anteriormente poseía. No podrá atribuirse a los propietarios de superficies superiores a la de la unidad mínima de cultivo, parcelas que no alcancen la extensión señalada para ésta; precepto sobre el que volveremos después.

---

(17) No debe olvidarse este hecho. De aquí que no nos parezca acertada la afirmación que se contiene en el párrafo tercero del preámbulo de la Ley de 20 de diciembre de 1952. «La magnitud de otro problema—dice—de distribución de la propiedad rústica, el de la gran propiedad absentista, que por su carácter preferentemente social, más que económico, técnico, ha pasado a formar parte de los programas de todos los partidos políticos y ha sido, por tanto, presa fácil de la demagogia, no ha dejado vislumbrar las ventajas de todo orden que podría alcanzarse mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas fragmentadas». La preocupación por el problema de la fragmentación de la propiedad y en general por la reforma de carácter técnico-económico, no debe ocultar la importancia del otro problema social, mucho más importante.

(18) Como afirmaba JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA, «la Reforma agraria es algo más extenso que ir a la parcelación, a la división de los latifundios, a la agregación de los minifundios. La Reforma agraria es una cosa mucho más grande, mucho más ambiciosa, mucho más completa; es una empresa atayente y magnífica que probablemente sólo se puede realizar en coyunturas revolucionarias». Y enfrentándose a las derechas españolas, afirmaba: «El tema de toda esta discusión creo que puede encerrarse en una pregunta: ¿Hace falta o no hace falta una Reforma agraria en España? Si en España no hace falta una Reforma agraria, si alguno de vosotros opina que no hace falta, tened el valor de decirlo y presentad un proyecto de Ley, como decía el Sr. DEL RÍO, que diga: «Artículo único: Queda derogada la Ley de 15 de septiembre de 1932. Ahora, ¿hay alguno entre vosotros, en ningún banco, que se haya asomado a las tierras de España y crea que no hace falta la Reforma agraria? Porque no es preciso invocar ninguna generalidad demagógica para esto; la vida rural española es intolerable». Cfr. *Obras completas*, T. II, ed. de 1939, págs. 224 y ss.

b') Reunir, en cuanto sea conciliable con lo preceptuado en el apartado anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios. Es decir, cuando no sea conciliable con el apartado anterior, se puede dar el absurdo de que tierras colindantes explotadas por un mismo agricultor sean disgregadas con evidente perjuicio para el que las explota en beneficio del propietario. Realmente, esta solución pugna con la justicia.

b) Junto a esta finalidad primordial, se persiguen otras complementarias, que señala el propio artículo 4.º de la ley, en sus apartados c) y d), consistentes en dar a las nuevas parcelas acceso a vías de comunicación, para lo cual se modificarán o crearán los caminos precisos, y emplazar a las nuevas parcelas de forma que puedan ser bien atendidas desde el lugar en que radique la casa de labor de la explotación.

### C. FUNDAMENTO.

1. La necesidad de acabar con la excesiva parcelación de la propiedad agraria es tan evidente como la de la realización de la reforma agraria total. Así lo pone de manifiesto el hecho de que se haya proclamado por todos los partidos políticos. El problema de la reforma agraria—se ha dicho—sirvió de base a campañas de hombres de izquierda, como Costa y Canalejas, y de hombres de la derecha, como los que constituyeron el grupo de la democracia cristiana, ocuparon también la atención del general Primo de Rivera y constituyeron una de las preocupaciones primordiales del régimen republicano (19). También ha sido proclamada su necesi-

(19) TREVIÑO, *En torno a la reforma agraria*, en «Revista de los Tribunales», 1934, págs. 129 y ss. ARÍN Y DORRONSORO, *El nuevo proyecto de Ley agraria requiere fundamentales modificaciones*, en «Revista de los Tribunales», 1932, página 265, llegándose a afirmar que «El problema de la tierra—dijo JOAQUÍN COSTA hace cuarenta años—es el fundamental en España. La necesidad imperiosa de resolverle, en términos de justicia, fué motivo suficiente para coadyuvar al derrumbamiento de la Monarquía, ya que el régimen, por apoyarse en grandes terratenientes, no podía, aunque el Monarca lo hubiese deseado mermar en lo más mínimo los privilegios que detentaban unos cuantos centenares de familias, dueños del solar español. Atacar, pues, la reforma agraria en su esencia, es hacer, declarada o subrepticamente, labor monarquizante y reaccionaria». SÁNCHEZ RIVERA, *La reforma agraria*, en «Revista de Tribunales», 1933, página 565. No obstante, antes de la República también se había resaltado la importancia del problema, aún cuando las soluciones que se proponían no eran todo lo radicales que la situación requería. Cfr. ARGENTE DEL CASTILLO, *La reforma agraria*, Madrid, 1924, en especial, págs. 12 y ss., acerca de la trascendencia del problema agrario.

Sin embargo, pese a esta generalidad de opinión, no faltó quien se mostrara contrario a la reforma, manteniendo criterios que olvidan, no ya la realidad del suelo español, sino las más elementales exigencias de la justicia. Olvida, por otro lado, principios fundamentales de la doctrina social católica, y me refiero, no solo a la doctrina contenida en las manidas Encíclicas de León XIII y Pío XI, sino a la doctrina del Evangelio tal y como se expuso por los primeros padres de la Iglesia. Con olvido de esos principios se ha llegado a creer justísima la

dad por el nuevo régimen español, dictándose en 26 de diciembre de 1939 una nueva ley de colonización, «que constituye el primer eslabón en materia de legislación agraria de nuestro Movimiento», dice el preámbulo de la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización en zonas regables (20). Pues bien, si pensamos que una de las razones que se han alegado para justificar la reforma agraria ha sido la del fraccionamiento de la pequeña propiedad, comprenderemos la necesidad de acabar con el mismo (21), tanto se trate de minúsculas fincas que constituyen toda la base territorial de una explotación (22) como cuando las distintas parcelas pequeñas estén atribuidas a un mismo propietario.

Independientemente de la idea general de una reforma agraria, también se ha planteado el problema de la excesiva parcelación de la propiedad rústica en España, bien refiriéndose a aquellas comarcas en que se presenta más acusada, bien con carácter general (23). En el primer sentido, López Rodo recuerda cómo la Sociedad Económica de Amigos del País premiaba, en 1843, una Memoria de Colmeiro sobre el «Modo más acertado de remediar los males inherentes a la extremada subdivisión de la propiedad territorial» (24). En el segundo, la Memoria del Instituto de Estudios Agro-sociales a que ya nos hemos referido, sienta entre sus conclusiones la siguiente: «El problema del parcelamiento no se circunscribe, como corrientemente se cree, al norte y noroeste de España; existen grandes extensiones en el reino de León y las Castillas que padecen el mal con intensidad superior al de los predios asturianos o gallegos, agravado por las especiales características de sus cultivos de secano» (25).

2. Ahora bien, lo dicho solamente pone de manifiesto la necesidad de acabar con la excesiva parcelación de la propiedad rús-

---

situación actual, por lo que debía mantenerse. En esta línea reaccionaria, merece ocupar un lugar destacado un folleto del CONDE DE RIVADAVIA, titulado *La reforma agraria*, Gráficas Pasajes, 1935. Jamás he leído más absurdos juntos en 28 páginas; las afirmaciones, llenas de lugares comunes y teñidas de un espíritu clasista marcadisimo, llegan a ser cómicas. Esto es lo único que las ha hecho acreedoras de la cita. En la línea reaccionaria también, ha de citarse el criterio de las derechas españolas ante la Ley de Reforma agraria de 15 de septiembre de 1932, criterio «monstruoso»—son palabras de JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA—que dió lugar a que éste pronunciara su discurso sobre la reforma agraria, resumiendo los puntos fundamentales de la misma. Cfr. *Obras completas*, ed. citada, T. II, págs. 223 y ss.

(20) Los principios fundamentales se señalaron en el apartado V del Fuero del Trabajo, que hoy tiene el rango de Ley fundamental, desde la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado.

(21) Vid., por ejemplo, WAUTERS, *La reforma agraria en Europa*, cit., páginas 41 y ss.

(22) Como se señala en otros lugares de este trabajo, este aspecto es de más urgente solución.

(23) Cfr. VIÑAS MEY, *El problema del microfundio y la concentración parcelaria*, en «Boletín de Divulgación Social», núms. 67, págs. 153 y ss., y 68, páginas 229 y ss. (ambos de 1952).

(24) LÓPEZ RODO, ob. cit., pág. 131.

(25) Página 69.

tica que padece España. Pero ¿justifica la institución ideada por la Ley de 20 de diciembre de 1952 para satisfacerla? ¿Justifica aquella necesidad el que sea el Estado el que, a través de sus órganos, lleve a cabo la concentración?

Creo, con Jordana de Pozas (26), que toda intervención administrativa debe tener en cuenta la proporcionalidad de su intensidad con la insuficiencia de la iniciativa privada o social, debiendo emplearse aquellos medios que consigan el fin perseguido en el momento adecuado, pero con el grado mínimo de coacción. Y no ha faltado algún autor que se haya mostrado contrario a la «concentración parcelaria». La recomposición predial—se ha dicho—«supone un predominio excesivo del criterio técnico por encima de valores humanos entrañables: la libertad de iniciativa y de disposición sobre los propios bienes, que pertenecen, en gran parte, al mundo de los afectos y que conducen necesariamente a la diversidad de dimensiones y cultivos de los predios» (27).

Desde luego, creo que el Estado debe abordar con todo rigor el problema de la excesiva parcelación de la tierra. Ahora bien, es necesario que arbitre medios de policía y de fomento con toda la intensidad posible; medios que en muchos casos conducirían a los mismos resultados que la «concentración», sin la complicación técnica que ésta supone. Pensemos, aparte de las medidas de policía, en medidas de fomento consistentes en una exención total de impuestos de las permutas en ciertas condiciones, junto a una rebaja de los derechos arancelarios de Notarios y Registradores. Es indudable que éstas, como otras disposiciones, darían resultado. No obstante, reconozco que también aquellas medidas serían insuficientes y, por tanto, habría que acudir a la concentración realizada por el Estado. Ahora bien, el modo de regular la concentración parcelaria por la Ley de 20 de diciembre de 1952 ofrece algunos reparos. En efecto:

a) Ya vimos que el problema de la excesiva parcelación de la propiedad rústica en España no reside únicamente en aquellos casos en que la explotación agrícola tiene su base en distintas minúsculas parcelas propiedad de un mismo titular. Ni creo que éste sea el problema más importante. Creo que es más urgente de resolver el caso en que el parcelamiento de la propiedad consiste en que las pequeñísimas fincas de una región constituyen la única base patrimonial de sus titulares. Afirmaba Wauters, en su obra «La reforma agraria en Europa» (28)—recogiendo la opinión de Fernando de los Ríos—, refiriéndose a España, que «todos los pequeños propietarios carecen de independencia, hasta el punto de que han de alquilar sus brazos como jornaleros; no obtienen, como

(26) En *El problema de los fines de la actividad administrativa*, en «Revista de Administración Pública», núm. 4, pág. 27.

(27) LÓPEZ RODO, ob. cit., págs. 152 y s.

(28) Ob. cit., pág. 45. FERNANDO DE LOS RÍOS, en *El problema agrario en España*, en «Revue Internationale du Travail», 1925, junio.

productores autónomos más que el 20 por 100 de sus recursos; lo demás han de pedirlo del salario». Pues bien, este problema no se resuelve por la Ley de 1952.

b) La ley debería haber abordado este problema, tratando de acabar con el parcelamiento de la propiedad rústica en todos sus aspectos. Y debería haberse abordado dentro del plan de una reforma agraria total, en la que la concentración fuese uno de los aspectos. La disposición aislada que se contiene en el artículo 6.º de la Ley de 1952 debería haber sido la base de una ordenación general (29). Con mejor criterio, la Ley de 21 de abril de 1949, al regular la colonización en zonas regables, faculta al Instituto Nacional de Colonización para resolver problemas de concentración parcelaria y recomposición predial (30).

#### D. REGULACIÓN.

1. La regulación española de la concentración parcelaria se encuentra recogida en la Ley de 20 de diciembre de 1952, que se ha dictado «con carácter de urgencia y con finalidad fundamentalmente experimental» (art. 1.º, *in limine*), creándose una «Comisión que, presidida por el Ministro de Agricultura o por persona en quien delegue, estará integrada por un representante del Ministerio de Hacienda, dos del de Justicia y uno por cada una de las Direcciones Generales de Agricultura y Montes, de los Institutos de Colonización y de Estudios Agrosociales». Así lo preceptúa la disposición adicional de la ley, que añade: «Antes del transcurso de los cinco años siguientes a la vigencia de esta ley (31), la indicada Comisión, a la vista de la experiencia que se derive de los trabajos y resultados de la concentración parcelaria, a que se refieren los artículos precedentes, redactará un proyecto de ley, que será elevado al Consejo de Ministros, y en el que, con carácter definitivo, se establecerán las normas aplicables a la concentración parcelaria. La Comisión propondrá asimismo en el indicado proyecto de ley todas aquellas medidas legales que, directa o indirectamente, sirvan al fin propuesto o eviten la parcelación de la propiedad por debajo de límites convenientes.» Mientras tanto, según el artículo 13 de la ley, «se faculta a los Ministerios de Agricultura y Justicia para que dicten las disposiciones complementarias precisas para el cumplimiento y efectividad de la presente ley, quedando derogados cuantos preceptos se opongan a lo que en ésta se dispone».

(29) Creemos que los supuestos a que se refiere dicho artículo son los que se darán generalmente, constituyendo el más grave de los problemas de la parcelación excesiva de la propiedad rústica.

(30) Cfr. LÓPEZ RODO, ob. cit., págs. 152 y s.

(31) La Ley no establece el momento de entrada en vigor. Por ello, creemos aplicable el precepto general que se contiene en el art. 1.º, C. c. A partir de tal momento es posible provocar la oportuna declaración del Consejo de Ministros con arreglo al art. 2.º de la Ley.

2. El carácter experimental de la regulación presente permitirá que, al abordarse la regulación definitiva, se subsanen algunas deficiencias de la actual, recogiendo las enseñanzas que ofrezca su aplicación. Nuestro propósito es estudiar, con el criterio más objetivo posible, el conjunto de preceptos que aparecieron en el *Boletín Oficial* de 23 de diciembre de 1952 sobre concentración parcelaria, resaltando las deficiencias que, a nuestro modesto entender, ofrezcan aquéllos. Ya hemos expuesto antes, al señalar el fundamento de la institución, el juicio de conjunto de la misma. En los apartados sucesivos, al estudiar sus distintos aspectos, la enjuiciaremos en concreto, señalando aquellas normas que, en principio, nos parecen aceptables, y aquellas otras que exigen alguna modificación o una derogación total para ser sustituidas por otras más adecuadas.

## II. SUJETOS

### A. LA ADMINISTRACIÓN.

#### 1. *Idea general.*

a) La concentración parcelaria se lleva a cabo únicamente por la Administración directa del Estado, a excepción de ciertos supuestos específicos en que, como después se verá, interviene una entidad institucional, el Instituto Nacional de Colonización. No intervienen en la concentración las Entidades locales, ni provinciales, ni municipales.

b) Ahora bien, interesa estudiar qué órganos de la Administración del Estado son los que llevan a cabo esta función. La Ley de 20 de diciembre de 1952 establece la intervención de distintos órganos estatales, atribuyendo a cada uno de ellos una competencia determinada. La determinación de la competencia (32) de cada uno de ellos tiene una importancia extraordinaria, pues, como ha dicho la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, cuando se atribuya a un órgano un conjunto de facultades para el conocimiento de determinado asunto, sólo él puede entender del mismo, pues como la competencia es de Derecho público (sentencias de 20 de abril de 1940 y de 23 de marzo de 1943), corresponde al organismo al que la ley se la atribuye y no a ningún otro (sentencias de 10 de enero de 1935 y de 23 de marzo de 1943). De tal modo que si el acto ha sido dictado por un órgano que carecía de atribucio-

---

(32) Según una sentencia de 11 de enero de 1936, la competencia de todo órgano del Estado representa un conjunto de poderes concedidos por un acto creador al órgano creado o delimitado, dentro del ámbito de cada uno, mediante normas reguladoras del Derecho público en plena eficacia de vigencia. De suerte que para que exista competencia en puridad, es necesario que el asunto a dilucidar esté atribuido por la Ley al órgano o funcionario, según puntualiza otra sentencia de 10 de enero de 1935. Todas las sentencias que se citan son de las Salas de lo cont. adm. del T. S.

nes para emitirlo, se produce una invasión de funciones, la incompetencia, y los actos dictados por el órgano incompetente adolecen de vicio de nulidad (33). Y tiene tal relevancia este vicio esencial, que el Tribunal Supremo ha declarado que es siempre competente para conocer de una pretensión administrativa dirigida a que se declare la nulidad de un acto dictado por órgano incompetente (34), aun cuando no exista una auténtica lesión de derecho subjetivo administrativo, no ya en la esfera local, en que se admite expresamente la pretensión de anulación, sino también en la esfera central.

c) Por lo expuesto, se desprende que si alguno de los órganos que se enumeran a continuación dictara un acto respecto del cual carecía de competencia, siempre habría posibilidad, una vez terminado el procedimiento, de interponer el oportuno «recurso contencioso-administrativo» (35).

## 2. Organos generales de la Administración del Estado.

Intervienen en las operaciones de «concentración parcelaria» los siguientes órganos:

a) *El Consejo de Ministros*, el cual tiene competencia:

a') Para determinar aquellas zonas en que haya de realizarse la concentración (art. 1.º).

b') Para autorizar al Instituto Nacional de Colonización a que

---

(33) Sentencias de 20 noviembre 1917, 10 y 14 enero 1936, 13 abril 1942, 9 abril 1945, 14 mayo 1949, 7 marzo y 29 septiembre 1950. Cuando la jurisprudencia administrativa emplea el término «nulidad», no lo hace en el sentido en que emplea la técnica civilista los conceptos de «nulidad absoluta» o «inexistencia», sino más bien en un sentido equivalente al de la «anulabilidad» o «nulidad relativa» de la doctrina civil, ya que la jurisprudencia lo que afirma es la posibilidad de que el acto dictado con incompetencia puede ser impugnado ante los órganos de la jurisdicción administrativa en el plazo legal por la persona legitimada activamente; pero si se deja transcurrir dicho plazo el acto queda convalidado.

Sobre la aplicabilidad del concepto de nulidad absoluta al Derecho administrativo y sobre la imprecisión terminológica existe una cantidad enorme de bibliografía. Entre ella merece destacarse el *Derecho administrativo alemán*, de O. MAYER, págs. 50 y ss. del tomo II de la trad. española publicada en Buenos Aires en 1950 por Ed. Depalma. Donde más ha preocupado el problema, como en general la teoría del acto administrativo, ha sido en Italia. Vid. D'ALESSIO, *Diritto amministrativo*, tercera ed., 1942, T. II, págs. 218 y ss.; RAGGI, *Diritto amministrativo*, Vol. I, págs. 160 y ss.; DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, pág. 344; SANDULI, *I limiti dell'esistenza del atto amministrativo*, en «Rassegna di diritto pubb.», IV, 1949, pág. 125; ZANOBINI, *Diritto amm.*, volumen I, pág. 243; LENTINI, *Termine di impugnativa degli atti assolutamente nulli*, en «Nuova Rassegna di diritto pubb.», 1949, pág. 1.140, en «Giustizia Amministrativa», Milán, 1949, pág. 318, y en *Atti amministrativi inesistenti, nulli e annullabili*, en «Nuova Rassegna», 1952, págs. 496 y ss., y VITTA, en *Competenza giudiziaria su diniego di potere discrezionale*, en «Giurisprudenza italiana», 1951, I, 1, pág. 520.

(34) Por ejemplo, en sentencia de 17 de octubre de 1944 y en sentencia de 8 de octubre de 1952.

(35) Sobre este problema insistiremos más tarde al estudiar los efectos jurídicos procesales.

lleve a cabo la concentración, cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 6.º

b) *El Ministro de Agricultura*. Tiene una intervención decisiva, extendiéndose su competencia a los siguientes actos fundamentales:

a') Para pedir que sea declarada afecta a la concentración parcelaria una determinada zona (arts. 1.º y 2.º), y para excluir de la concentración determinadas fincas (art. 16).

b') Para fijar las «unidades mínimas de cultivo» (art. 3.º).

c') Para resolver los recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos de la Comisión Central (art. 11).

### 3. *Organos especiales.*

Existe una tendencia legislativa—muy pronunciada en los últimos años—consistente en la creación de organismos especiales para realizar ciertas funciones administrativas. Tal criterio, como todo el que suponga especialización de los órganos administrativos—siempre que no sea exagerado—, debe ser elogiado, ya que una mayor especialización se traducirá en una mejor preparación del personal del mismo, lo que implicará mayor acierto en la solución de los asuntos, con el consiguiente beneficio para el interés público y, por ende, para el particular afectado por la resolución que se adopte.

En materia de concentración parcelaria se ha dado esta especialización para realizar las complejas operaciones en que aquélla se ha de concretar, y, en este aspecto, es elogiable la nueva ley (36). Son organismos especiales los siguientes:

a) *La Comisión Local*, que será presidida por el Juez de primera instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona, que tendrá voto de calidad, y de la que formarán parte, como vocales, el Registrador de la Propiedad, el Notario (37), un técnico agronómico designado por el Ministerio de Agricultura y dos representantes de los propietarios de la zona, nombrados por la Cámara Oficial Sindical Agraria (art. 10, párrafo primero). Es el órgano normal en esta materia. Una vez que se han fijado las «unidades mínimas de cultivo», el órgano que lleva a cabo la concentración, resolviendo cuantas cuestiones surjan (art. 10, párrafo primero), es, precisamente, esta Comisión Local.

b) *La Comisión Central*, adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura y presidida por el Subsecretario de dicho Departamento; de ella formarán parte dos representantes del Mi-

(36) Este criterio de especialización se observa en el Derecho comparado, y, dentro de España, en otros campos distintos al de la concentración.

(37) La intervención activa de Notarios y Registradores de la Propiedad en estas cuestiones agrarias se defendió ya en 1931 por DEL RÍO PÉREZ, en *Política agraria y reforma hipotecaria*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1931, págs. 435 y ss. Un problema de competencia que puede plantearse es el que Comisión local intervendrá en la concentración de una zona sobre la que tengan jurisdicción varios Jueces de primera instancia.

nisterio de Justicia y uno del Catastro de Rústica, nombrados por el Ministerio de Agricultura, a propuesta de los Departamentos ministeriales respectivos; dos representantes del Instituto Nacional de Colonización, dos del Instituto de Estudios Agrosociales, un representante del sector campo de la Delegación Nacional de Sindicatos, designado por la Junta Nacional de Hermandades de entre los Presidentes de Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, y un funcionario del Ministerio de Agricultura, que actuará como Secretario (art. 12). La competencia de esta Comisión se extiende a:

- a') La ordenación de los trabajos de concentración parcelaria.
- b') La gestión administrativa que la concentración ocasione; y
- c') La resolución de los recursos de alzada contra las decisiones de las Comisiones Locales.

#### 4. *El Instituto Nacional de Colonización.*

Por último, junto a los órganos del Estado señalados, también puede intervenir en la concentración parcelaria una Entidad institucional, que constituye uno de los supuestos típicos de descentralización funcional del Estado (38). Me refiero al Instituto Nacional de Colonización, que, «creado por Decreto de 18 de octubre de 1939, es una institución de Derecho público que, bajo la dependencia y alta dirección del Ministerio de Agricultura, tiene como finalidad realizar la transformación del medio agrosocial en las comarcas, zonas o fincas a que deba extender su actividad, impulsando o supliendo la iniciativa privada en la medida que lo exija la resolución de los complejos problemas técnicos, económicos y sociales que llevan consigo las misiones encomendadas a este organismo por las disposiciones vigentes» (art. 1.º, párrafo primero, Decreto de 21 de noviembre de 1947, reorganizándole).

La nueva Ley sobre concentración parcelaria, en su artículo 6.º, párrafo primero, dispone que «cuando las circunstancias de carácter social que concurren en la zona dificulten el llevar a cabo la concentración parcelaria de un modo eficiente, el Consejo de Ministros podrá autorizar al Instituto Nacional de Colonización para que, de conformidad con las normas que regulan su actuación, adquiera una o varias fincas, con el fin de proceder, mediante una redistribución de la propiedad, a resolver el problema social, haciendo posible una satisfactoria concentración parcelaria». Por consiguiente, este supuesto queda fuera del ámbito de la Ley de 1952; constituye un caso especial, que se somete a la actividad del Instituto Nacional de Colonización (39).

---

(38) GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pág. 155.

(39) El párrafo segundo de dicho artículo dispone: «Las tierras adquiridas se considerarán en todo caso incluidas en el perímetro a concentrar, y su superficie servirá, siempre que ello sea posible, para completar la propiedad de aquellos que no reúnan tierra suficiente para alcanzar la unidad mínima que cultiva y para la construcción de patrimonios familiares, que se regularán por la Ley

## B. EL ADMINISTRADO.

1. *Idea general.*

En toda función administrativa aparece, frente a la Entidad pública que la lleva a cabo, la figura del administrado, el cual puede adoptar las más diversas posiciones. El administrado puede ser caracterizado—dice Cuevas—como el particular participante en una relación de Derecho público que específicamente deriva de la existencia de los servicios públicos y que crea a favor o a cargo de aquél, sea nacional o extranjero, determinados derechos y obligaciones de tipo administrativo respecto del sujeto oficial en que, en cada caso, se concrete la Administración encargada de la realización de los servicios públicos de los que la relación derive (40).

2. *El administrado en las operaciones de concentración parcelaria.*

a) Las distintas posiciones que puede adoptar el particular frente a la Administración pueden reducirse simplistamente, prescindiendo de otros aspectos, a dos; el particular puede adoptar una de estas dos posturas: o la de beneficiario de la función administrativa, o la de perjudicado en favor del interés público. Estas dos actitudes se observan, por ejemplo, por referirnos a una institución afín a la que estudiamos, en la parcelación. El propietario de la finca que se expropia para parcelar es, sin duda alguna, un perjudicado de la función administrativa de parcelación; la Administración le impone el sacrificio consistente en privarle de un derecho de propiedad en un momento determinado. Por el contrario, el colono al que se entrega alguna de las parcelas constituye una figura típica de beneficiario de la función administrativa.

b) Pues bien, si estudiamos la concentración parcelaria tal y como se regula en la reciente ley española, observaremos que el particular afectado por la concentración adopta una doble postura: por un lado, es perjudicado, en cuanto que se le priva de sus distintas parcelas; pero de otro lado es beneficiario, ya que recibe otra porción de terreno equivalente al conjunto del que se le privó, pero en mejores condiciones para el cultivo. Que estos dos aspectos se den en cada caso concreto depende del acierto e imparcialidad de los órganos administrativos encargados de la concentración.

c) Aparte de la cuestión señalada, la teoría jurídica del ad-

---

de 15 de julio de 1952. A este fin último, se concederá preferencia a los agricultores que aporten voluntariamente para su adscripción al patrimonio mayor extensión de tierras de su propiedad.

(40) En España se pueden citar los siguientes trabajos sobre la materia: CUEVAS, *La teoría jurídica del administrado*, en «Revista de Derecho Público», 1932, págs. 73 y ss.; SERRANO GUIRADO, palabra *Administrado*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», Seix, y DE DIEGO SAMPER, *Notas para el estudio del estatus jurídico del administrado*, en «Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marina», Madrid, 1952, págs. 29 y ss., este último de calidad muy inferior a los primeros.

ministrado estudia la capacidad jurídica del mismo en el campo de las relaciones jurídicoadministrativas, capacidad que ofrece ciertas variantes respecto de la capacidad jurídicoprivada (41). Pues bien, si nos referimos al administrado afectado por las operaciones de concentración parcelaria, creemos que no hay inconveniente en estimar que, teniendo en cuenta que se trata de una función administrativa que afecta a los derechos de propiedad, se le exigirá para poder intervenir la capacidad jurídica y de obrar típica del Derecho privado, siendo aplicables todas las normas civiles sobre la materia.

La proyección jurídica más importante del particular se da como «interesado» en el procedimiento, por lo que estudiaremos el problema al referirnos al «trámite de audiencia».

### III. OBJETO

#### A. LAS PARCELAS.

1. La función que la Administración realiza a través de la concentración parcelaria consiste, como su mismo nombre indica, en concentrar parcelas, en reunir parcelas antes dispersas en una finca o, si esto no fuera posible, «en una reducido número de parcelas» (art. 4.º, apartado a) Y es criterio decisivo para proceder a la «concentración» el determinar la extensión de las «unidades mínimas de cultivo». En principio, las operaciones de concentración se desenvuelven en dos fases:

a) Una, de reunión de las parcelas. Se priva de las fincas enclavadas en la zona que se declara de concentración a sus propietarios, cuando no reúnan la extensión de las «unidades mínimas».

b) Otra, de asignación a cada uno de ellos de parcelas cuya extensión sea por lo menos igual a la de las unidades mínimas de cultivo.

Por eso se ha afirmado por algún autor que la redistribución de la tierra se resuelve en dos operaciones: expropiación e impropiación (42). Y si fuese decisiva la extensión de las unidades mínimas de cultivo, al hacer la redistribución podría ocurrir:

a) Que el número de parcelas resultantes fuese equivalente o

(41) La doctrina italiana ha sido la que más se ha ocupado del problema. Vid., por ejemplo, SANTI ROMANO, *Corso di Diritto amministrativo*, 1937, páginas 172 y ss.; VITTA, *Diritto amm.*, 3.ª ed., 1948, págs. 198 y ss.; MIELE, *La manifestazione di volontà del privato nel Diritto amm.*, Roma, 1931, pág. 98. Y se señalan como notas características de la capacidad jurídico-administrativa, la inseparabilidad de la capacidad jurídica y de la de obrar—normalmente se confiere la capacidad jurídica al que puede ejercer por sí los derechos—, lo que no se da en el Derecho civil, salvo en algún supuesto especial—v. gr., capacidad para testar—, y la desigualdad de la capacidad jurídica entre los distintos sujetos.

(42) SÁNCHEZ ROMÁN, cit. por LEAL GARCÍA, en *El Derecho agrario y sus modernas orientaciones*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1935, página 609.

superior al número de propietarios desposeídos. En este caso, el único problema que plantearían las operaciones de concentración sería el del criterio a seguir en la distribución de las parcelas, ya que si bien todas las parcelas tendrían una capacidad económica parecida, habría algunas preferidas a las otras. De ahí la necesidad de fijar en la ley el criterio de distribución.

b) Que el número de parcelas resultantes fuese inferior al de los propietarios desposeídos. Realmente, éste es el problema más interesante que ofrecería la «concentración» si se aplicase esta institución para acabar con la excesiva fragmentación de la propiedad rústica. Y en este caso habría que fijar dos grupos de propietarios desposeídos:

a') Uno, el de aquellos a los que se adjudicaría alguna de las parcelas. La ley debería fijar el criterio de distribución.

b') Otro, el de aquellos a los que no se adjudicaría ninguna de las parcelas. Respecto de éstos, el Estado asumiría la obligación de instalarlos en otras parcelas que alcanzasen la extensión de las unidades mínimas, por lo menos.

2. Pues bien, como antes se ha dicho, nuestra Ley de concentración parcelaria no resuelve este problema. Según esta Ley, la concentración únicamente tiene por misión agrupar las parcelas disgregadas de una misma explotación agrícola, cuando cada una de ellas no alcance las unidades mínimas de cultivo. En consecuencia, al hacerse la redistribución, el número de áreas de tierra que se reconoce a los propietarios desposeídos es equivalente a la que ya tenían con anterioridad, pudiendo darse el caso curioso de que después de todas las operaciones complejas en que se concreta la «concentración parcelaria» haya agricultores de la zona a los que se atribuyan parcelas de extensión inferior a la de las unidades mínimas de cultivo (43), mientras que otros agricultores de la misma zona percibirían extensiones superiores a la mínima de cultivo. Así se desprende claramente del inciso segundo del apartado a) del artículo 4.º al decir: «No podrá atribuirse a los propietarios de superficies superiores a la de la unidad mínima de cultivo parcelas que no alcancen la extensión señalada para ésta.» Resulta: que la ley no viene a proteger al propietario de fincas minúsculas, sino al propietario de varias parcelas que, en conjunto, alcanzan la extensión de la unidad mínima de cultivo, resolviendo un problema que, como se ha dicho repetidas veces a lo largo de este trabajo, no es ni mucho menos el de más urgente solución de los que ofrece la fragmentación de la propiedad rústica.

---

(43) Los cuales tendrán que pagar el recargo de contribución territorial a que se refiere al art. 8.º. Realmente, el criterio es injusto.

## B. LA INDEMNIZACIÓN.

1. Teniendo en cuenta que con arreglo a la ley de 1952, como se acaba de ver, las parcelas resultantes son equivalentes en extensión a las que tenía con anterioridad cada agricultor, la parcela que se adjudica a cada uno de los beneficiarios viene a ser la indemnización que se le da por la parcela o parcelas de las que se le ha desposeído previamente para llevar a cabo las operaciones de concentración.

2. Ahora bien, como puede ocurrir que para hacer posible la concentración se atribuya a alguno de los propietarios tierras de clase inferior, se hace necesario, en ocasiones, la indemnización en metálico. «Cuando para dar cumplimiento a lo dispuesto en los apartados anteriores—dice el último párrafo del artículo 4.º— sea imprescindible llevar a cabo compensaciones por clases de tierra, serán aplicados los coeficientes que previamente y con carácter general hayan sido establecidos.» Este precepto, a nuestro entender, es insuficiente para regular el problema de las indemnizaciones procedentes, ya que, partiendo de los mismos supuestos de la ley, puede darse el caso de que la diferencia de valor entre la tierra de que ha sido desposeído un agricultor y la tierra que se le adjudica dependa, no de la diferente clase de tierra, sino de otras circunstancias—v. gr., diferente posición—, debiendo también en estos casos otorgarse la indemnización correspondiente.

## IV. PRESUPUESTOS

### A. DECLARACIÓN DE ESTAR SOMETIDA UNA ZONA A LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

1. Para que se pueda proceder a la concentración parcelaria en una zona determinada es requisito previo e ineludible que el Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, determine, mediante Decreto, la zona en que haya de realizarse la concentración, «señalando expresamente en la disposición el perímetro de cada una de ellas», excluyéndose de cada zona aquellas fincas que, a juicio del Ministerio de Agricultura, no pueden beneficiarse como consecuencia de la contracción «por la especialidad del cultivo a que están destinadas o por su propia naturaleza» (art. 1.º).

2. La petición para que sea declarada afecta a la concentración parcelaria una determinada zona, deberá hecerse (art. 2.º):

a) Por los agricultores interesados en la mejora, siempre que representen, cuando menos, el sesenta por ciento de los propietarios afectados, y la misma proporción en cuanto a la superficie, referidos ambos coeficientes a la zona a concentrar.

b) Por acuerdo del Ministerio de Agricultura, bien de oficio o a propuesta del Servicio del Catastro, de los Municipios, de las Hermandades de Labradores o de las Cámaras Oficiales Sindicales

Agrarias correspondientes cuando, por concurrir las circunstancias a que se refiere el artículo sexto, se realicen las aportaciones de tierras que el mismo previene (44).

## B. FIJACIÓN DE LAS «UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO».

1. Uno de los problemas centrales de toda reforma agraria consciente es el de determinar las «fincas tipo» o «unidades mínimas de cultivo» (45). Cuantos se han ocupado de la reforma sin apasionamientos, se han preocupado de resaltar la importancia de aquél. No sólo los sociólogos y economistas lo han afirmado así, sino también los políticos. Por citar uno de los ejemplos más significativos, recordaré cómo José Antonio Primo de Rivera, al referirse a la reforma agraria española, afirmaba (46): «Hay que empezar en España por designar cuáles son las áreas habitables del territorio nacional. Estas áreas habitables constituyen una parte que tal vez no exceda de la cuarta parte de este territorio, y dentro de estas áreas habitables hay que volver a perfilar las unidades de cultivo. No es cuestión de latifundios, ni de minifundios; es cuestión de unidades económicas de cultivo. Hay sitios donde el latifundio es indispensable—el latifundio, no el latifundista, que éste es otra cosa—, porque sólo el gran cultivo puede compensar los grandes gastos que se requieren para que el cultivo sea bueno. Hay sitios donde el minifundio es una unidad estimable de cultivo; hay sitios donde el minifundio es una unidad desastrosa» (47).

Ahora bien; determinar la extensión de las unidades mínimas de cultivo es algo que no puede hacerse con criterio uniforme; depende de las condiciones de la región de que se trate. Y el problema se complica, ya que a los criterios puramente económicos

(44) Esta limitación introducida en el último inciso del apartado b) del artículo 2.º es elogiable.

(45) LEAL GARCÍA señala como concepto central el de la finca típica, que define como el «predio de superficie continua suficiente para una explotación racional ajustada a las exigencias económicas y sociales y sujeta a normas jurídicas especificadas». Y añade: «Dentro del concepto de finca típica cabe lo mismo la «heredad alemana» que el patrimonio familiar, mientras que aquella no puede estar comprendida en el concepto de unidad de cultivo», citando sobre el problema a CARRARA, *Bases jurídicas y líneas constructivas de un plan de reforma agraria*, en «Revista de Derecho Privado», 1932, pág. 139; DE LA RICA ARENAL, *Evolución legal del derecho de propiedad. La nueva ley del Reich sobre el derecho de sucesión de heredades*, en «Boletín del Instituto de Reforma Agraria», 1934, pág. 5, y GAY, *El derecho agrario en la Revolución nacional-socialista* en «Boletín del Colegio de Abogados de Madrid», 1934, pág. 69.

(46) Ob. cit., T. II, págs. 226 y ss.

(47) Y una vez fijadas las unidades mínimas de cultivo, señalaba: «hay que instalar resueltamente a la población de España sobre esa área habitable y cultivable, hay que instalarla resueltamente y hay que instalarla—ya está aquí la palabra, que digo sin el menor dejo demagógico, sino por la razón técnica que vais a escuchar enseguida—revolucionariamente. Hay que hacerlo revolucionariamente, porque, sin duda, queramos o no queramos, la propiedad territorial, el derecho de propiedad sobre la tierra sufre en este momento ante la conciencia jurídica de nuestra época una subestimación».

de determinar su extensión se une el criterio dominante de establecer explotaciones familiares (48), criterio que ha dominado en las recientes reforma francesa (49) e italiana (50), y en la legislación española vigente (51). En ocasiones, desde el punto de vista económico, no se ha considerado muy conveniente la pequeña explotación familiar. Cárdenas afirmaba (52): «la finca pequeña o de extensión que no es susceptible de esa explotación modernizada, permisiva del empleo de maquinaria de la rotación útil y adecuada de sus cultivos de prados y pastizales y de esa dirección técnica, no debe existir por ruinoso. La primera base del proyecto debiera ser supresiva de ellos y obligatoria de la concentración con los colindantes hasta obtener la finca agrícola», si bien se ha considerado como una fórmula de solución, las asociaciones de campesinos. Ya Wauters, en su obra sobre «*La reforma agraria en Europa*» (53), señalaba que los efectos de la pequeña explotación pueden corregirse, por una parte, con la especialización, y por otra—y esta es la más importante—, con la asociación de productores. Este es—añadía—, además, el fenómeno más notable de la post-guerra: que el movimiento cooperativo se ha desarrollado mucho más en los campos que en los centros urbanos. Y, recientemente, Ballarín, al referirse a la última reforma agraria italiana, resalta la aparición sobre las unidades familiares de una nueva unidad, la unidad de colonización, que sirve de sostén al Consorcio o a la Cooperativa. «Fácilmente se adivina—dice Ballarín—el intento del legislador: hacer compatible el ideal humano de la explotación familiar con las ventajas de la gran ex-

---

(48) No faltó quien, con criterio absurdo, afirmó: «el patrimonio familiar es institución que no surge de la realidad o necesidad económica, sino del bagaje de las teorías que los agrarios quieren llevar a la práctica». En este sentido, VILLARES PICÓ, en *Reforma agraria que hay que hacer*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1933, pág. 681. Pero el criterio dominante en aquellos años de la República, en que tanto preocupó la reforma agraria, fué el contrario, de estimar acertada la política que se basase en la «explotación familiar». Cfr., por ejemplo, SÁNCHEZ RIVERA, *El problema de la tierra*, en «Revista de Tribunales», 1934, págs. 409 y ss., y URRARTE, *Derecho agrario español*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1935, págs. 422 a 431 y 481 a 491, 679 a 691 y 749 a 766. También era criterio que se seguía en la norma programática de F. E. de las J. O. N. S.; concretamente, en el punto 19, se afirmaba: «Organizaremos socialmente la agricultura por los medios siguientes: Distribuyendo de nuevo la tierra cultivable para instituir la propiedad familiar y estimular enérgicamente la sindicación de labradores».

(49) Cfr. BALLARÍN, *Aspectos del Derecho adm. agrario en Francia*, cit. página 261.

(50) Cfr. BALLARÍN, *La reforma agraria en Italia*, cit., pág. 321.

(51) Ya en el Fuero del Trabajo se afirmaba: «Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, que le sirva para atender a sus necesidades elementales y ocupar su actividad en los días de paro» (V, 4). Y sobre todo ha tenido realidad el principio en la Ley de 15 de julio de 1952.

(52) En *La reforma agraria*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1932, págs. 282 y ss.

(53) Ob. cit., pág. 131.

plotación, más abierta al progreso técnico, más susceptible de beneficiarse de las ventajas de la mecanización» (54).

De lo dicho se desprende:

a) Que la determinación de la finca tipo de la extensión de las «unidades mínimas de cultivo» depende de las circunstancias del terreno de que se trate (64).

b) Que, por tanto, para su determinación debe acudirse, siempre que ello sea posible, a las comisiones técnicas que sean más idóneas.

c) Que, una vez determinadas las unidades de cultivo, hay que proceder a que tengan realidad cuanto antes en el suelo español. Como afirmaba, entre nosotros, Leal García, «la tendencia a la instauración de la finca típica se manifiesta en dos series de normas que atañen, unas, a la constitución de dichas fincas, y otras, a su conservación. Las primeras se resuelven en medidas de parcelación de los latifundios, de agrupación de parcelas minifundarias, de recomposición predial por concentración parcelaria y de reintegración del dominio» (55).

2. La Ley de concentración parcelaria española, con muy buen criterio, ha considerado presupuesto de la concentración la fijación de las unidades mínimas de cultivo en su artículo 3.º, en que se dispone: «Declarada de utilidad pública la concentración parcelaria en una zona, se fijará por el Ministerio de Agricultura, previo informe de las Jefaturas Agronómicas y Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, y a efectos de indivisibilidad de parcelas a que se refiere el artículo 9.º, la extensión de las «unidades mínimas de cultivo». Dicha extensión será, en secano, la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, y en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señale como superficie del huerto familiar. En ningún caso la extensión de dicha unidad mínima podrá sobrepasar de tres hectáreas.»

a) Es elogiable el criterio legal de exigir informe a las Jefaturas Agronómicas y a las Cámaras Sindicales Agrarias por lo antes dicho acerca del carácter técnico de la operación de determinar la extensión de las unidades de cultivo. Precisamente por este carácter, quizá hubiera sido preferible que la Ley hubiese dado a dichos informes el carácter de «vinculantes», en el caso de que fueren coincidentes, pudiendo discrepar de ellos el Ministerio de Agricultura al fijar la extensión de dichas «unidades», cuando entre los informes hubiese disconformidad. Y en este caso sería de utilidad dudosa la limitación que se establece en el último inciso del artículo, pues al estar en manos de personal téc-

(54) *La reforma agraria en Italia*, cit., págs. 316 y ss.

(55) Art. cit., pág. 609.

nico la fijación de la extensión de las «unidades de cultivo», sobre la limitación legal de Has. en el mismo establecidas.

b) Una vez fijada la extensión de las «unidades mínimas de cultivo», la Ley de 20 de diciembre de 1952 procura su instauración por dos caminos:

a') Uno, de conservación. Así se señala en el artículo 9.º de la misma, del que nos ocuparemos más tarde, al evitar que se fraccione la propiedad por debajo de aquel límite (56).

b') Otro, de concentración mediante la agrupación de las parcelas dispersas. Esta agrupación se realiza a través del procedimiento que estudiamos a continuación, del cual la fijación de la extensión de «unidades mínimas de cultivo» por el Ministerio de Agricultura es un presupuesto.

## V. PROCEDIMIENTO

### A. IDEA GENERAL.

1. El artículo 10, párrafo primero, inciso segundo de la Ley, dice: «Todas las cuestiones que surjan con motivo de la concentración serán resueltas, previa audiencia de los interesados, por la Comisión local, pudiendo contra sus decisiones acudirse en alzada ante la Comisión central.»

Por consiguiente, una vez que se ha fijado la extensión de las «unidades mínimas de cultivo», al proceder a realizar la concentración parcelaria, la Comisión local goza de una gran discrecionalidad. El camino que ha de seguir para llevarla a cabo no se encuentra regulado. Únicamente existe un trámite esencial, exigido por la Ley, el de la «audiencia de los interesados». Pero, salvado este trámite, la Comisión puede proceder de la forma que estime más conveniente.

Esta ausencia de regulación del procedimiento debe ser censurada. No ignoramos que las operaciones en que se concreta la «concentración parcelaria» son sumamente complejas y, por tanto, difíciles de someter a unas reglas determinadas. Pero deberían haberse dictado, aun dándoles un carácter flexible que permitiera a la Comisión desenvolverse con la debida holgura en atención a las circunstancias de cada caso. Creemos que los Ministerios de Justicia y Agricultura subsanarán esta deficiencia, dictando las normas complementarias al efecto, haciendo uso de la facultad que les confiere el artículo 13.

2. Una norma general muy importante es la que se contiene en los párrafos segundo y tercero del artículo 10, según los cuales cuando estén planteados o se planteen cuestiones cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción civil, y sin perjuicio de la competencia de ésta, la Comisión llevará a cabo la concentración

---

(56) La limitación a la facultad de disposición que en dicho precepto se contiene es una medida acertadísima.

parcelaria incluyendo la parcela en litigio, si es menor que la unidad mínima de cultivo, en el lote o lotes que se atribuya al que venía poseyéndolas, y si es superior a la unidad mínima, se formará con ésta o con su equivalencia una independiente, que deberá quedar atribuída al poseedor (57). Tampoco será obstáculo la circunstancia de que los poseedores de parcelas afectadas carezcan del correspondiente título de propiedad (artículo 7.º, párrafo segundo).

## B. EL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

### 1. *Nociones generales.*

a) Se conoce con el nombre de «trámite de audiencia», dentro del procedimiento administrativo, el trámite a que se refiere la base 10 del artículo 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889, según la cual: «Instruídos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicarán a los interesados para que dentro del plazo que se señale, y sin que pueda bajar éste de diez días ni exceder de treinta, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones.» Por tanto, como señala Serrano Guirado, en un interesante trabajo (58); el precepto distingue los dos aspectos en que puede manifestarse el derecho que se reconoce y la finalidad del trámite: por una parte, la *comunicación* de los expedientes; de otra, la facultad de *alegación y prueba*.

b) La importancia del trámite es enorme. Así lo ha establecido reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, afirmando que no se trata de un mero trámite ordinario, sin contenido ni finalidad, sino que tiene un objeto preciso y determinado, que consiste en garantizar el ejercicio del derecho de defensa (Sentencias de 22 de junio y 18 de diciembre de 1923). Es un trámite de observancia obligatoria (sent. 13 mayo 1948), practicable de oficio (sent. 8 junio 1933), y por su extraordinaria importancia (sent. 4 marzo 1947) no puede estimarse como mera ritualidad (sent. 18 noviembre 1930) rituaría y externa (sent. 26 noviembre 1911). Es un trámite inexcusable (sent. 11 febrero 1915) y de los más calificados (sents. 29 marzo 1943 y 30 octubre 1930) porque responde a un principio cardinal del procedimiento (sent. 2 marzo 1931). En otras decisiones se declara que es necesario (sentencias 25 abril 1950 y 8 junio 1933) y de ineludible cumplimiento

(57) En el párrafo tercero se regula la situación en que venza en el proceso correspondiente persona distinta a aquélla a la que se han adjudicado las parcelas. En último término, estas disposiciones lo que hacen es impedir que un proceso pueda entorpecer la acción administrativa, lo que es una prerrogativa de la Administración que no puede discutirse.

(58) *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, en «Revista de Administración Pública», núm. 4, págs. 129 y ss., donde se hace un estudio completo de la jurisprudencia. Las resoluciones del T. S. que se citan a continuación están tomadas, casi en su totalidad, de dicho trabajo.

para la Administración (sents. 25 noviembre 1950, 15 marzo 1946, 6 noviembre 1935, 12 marzo 1925 y 10 octubre 1905). Y más concretamente se califica de diligencia importante (59) trámite sustancial (60), fundamental (61), capital (62), esencialísimo (63) y hasta de trámite sagrado (64).

c) Respecto de su fundamento y fines, procede resaltar, con Serrano Guirado (65), que en base a la jurisprudencia del Tribunal Supremo se le puede atribuir una finalidad de triple garantía:

a') Garantía de defensa del interesado. Es un trámite—se ha dicho (66)—que tiene por finalidad la de que los interesados en los expedientes y en las respectivas resoluciones, puedan presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes a su derecho. Y es principio general de Derecho, consignado en nuestras Leyes y Reglamentos y confirmado por nuestra jurisprudencia, la necesaria audiencia de los interesados en los expedientes, pleitos y causas, cuyas resoluciones, fallos o sentencias hayan de afectarles al punto de que la falta de este capital requisito implica vicio de nulidad (67).

b') Garantía de acierto de la resolución, además de garantía del interesado. El trámite de audiencia—dice una sentencia de 13 de diciembre de 1944—reviste importancia fundamental para el acierto de la resolución y como garantía del derecho de las partes. Al omitir el trámite de audiencia—dice otra sentencia de 28 de mayo de 1949—, no sólo se restan garantías necesarias en favor del interesado, sino también precisas para el acierto de las decisiones por los mayores esclarecimientos que pudieran aportarse al expediente. Y en análogo sentido se pronuncian, entre otras muchas, las sentencias de 25 noviembre 1950, 15 marzo 1946, 17 enero 1945, 21 enero 1935, 15 febrero 1933 y 11 febrero 1915.

c') Garantía del interés público. Como afirma una sentencia de 23 de febrero de 1949, es un trámite establecido por conveniencia de los intereses públicos para que la Administración pueda formar juicio y en garantía de ecuanimidad (añaden las sentencias de 25 de mayo de 1945 y 4 de junio de 1947).

(59) Sentencias 25 nov. 1950 y 14 oct. 1940.

(60) Sentencias 18 enero, 20 mayo y 11 julio 1922 y 18 nov. 1930.

(61) Sentencias 12 febrero y 20 de marzo 1951, 26 abril 1947, 13 diciembre de 1944, 18 enero y 11 julio 1932.

(62) Sentencia 13 enero 1905.

(63) Sentencias 7 marzo y 25 mayo 1950, 25 febrero 1949, 20 abril 1948, 5 febrero y 4 julio 1947, 11 junio 1945, 13 diciembre 1944, 4 y 9 julio 1943, 14 abril 1942, 23 octubre 1940, 15 junio y 9 julio 1935, 24 diciembre 1934, 4 noviembre 1932, 4 junio 1924, etc.

(64) Sentencias 15 junio 1925 y 7 marzo 1911.

(65) Art. cit., págs. 137 y ss.

(66) Sentencias 25 abril y 2 diciembre 1950, 25 junio 1948, 17 diciembre 1945, 27 octubre 1931, 2 febrero 1926, entre otras muchas. Para más detalles, v.d. el trabajo cit. de SERRANO GUIRADO.

(67) Sentencias 26 diciembre 1934 y 13 enero 1905.

d) El artículo 10 de la Ley sobre concentración parcelaria de 1952 dispone que todas las cuestiones «serán resueltas previa audiencia de los interesados». Pero no dice más. Se plantea, por tanto, el problema del régimen jurídico de este trámite. Por supuesto, creemos que dicho régimen jurídico debe tener como base la 10 del artículo 2.º de la Ley de 1889, y teniendo en cuenta la materia de que se trata, el artículo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, aprobado por Decreto de 14 de junio de 1935, según el cual: «instruidos y preparados los expedientes, y antes de que en ellos se formule propuesta de resolución, deberán ponerse de manifiesto a los interesados, quienes personalmente o por medio de mandatarios con poder bastante podrán instruirse de ellos y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes a su derecho en un plazo que no puede bajar de diez días ni exceder de treinta. Esta disposición se observará tanto en primera instancia como en la tramitación de los recursos que se entablen contra las resoluciones de los Centros provinciales y centrales dependiente del Ministerio».

Que estas reglas son aplicables al trámite de audiencia a que se refiere la Ley de 20 de diciembre de 1952 es algo que no ofrece duda, de acuerdo con doctrina reiterada de nuestro Tribunal Supremo, según la cual el requisito de la audiencia del interesado es tan general en toda clase de asuntos, bien sean judiciales, bien gubernativos, como general es el principio de que trae origen y en él viene informándose la legislación de todos los pueblos (sentencia 14 febrero 1919), declarándose que a falta de preceptos especiales relativos al trámite obligatorio de audiencia al interesado, son aplicables los generales de la Ley de procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889 (sents. de 3 mayo 1926, 30 octubre de 1923, 29 enero 1891 y 14 febrero 1920), doctrina que también se mantiene en la reciente jurisprudencia de agravios (v. gr.: Orden 21 junio 1950, publicada en el *B. O.* del 27 de junio).

Pues bien; teniendo en cuenta las disposiciones antes citadas y la doctrina jurisprudencial más general sobre el trámite, vamos a intentar exponer el régimen jurídico del mismo, distinguiendo entre los requisitos y efectos.

## 2. *Requisitos.*

a) *Subjetivos.*—El trámite de audiencia se concederá a los «interesados». De «interesados» habla la base 10 de la Ley de 1889, el artículo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura y el artículo 10 de la Ley sobre concentración parcelaria de 20 de diciembre de 1952. Ahora bien; no siempre es fácil determinar quién debe ser interesado, ante la distinta reglamentación que ofrecen los Reglamentos de procedimiento, si bien puede afirmarse con carácter general que

son interesados cuantos particulares puedan resultar afectados en su situación jurídica por consecuencia del acto en que termine el procedimiento. Como afirma una sentencia de 14 de abril de 1948, la generalidad en el expresarse del precepto de la Ley de 1889, no consiente ceñir su alcance a las personas que hayan instado la declaración de un derecho o la reparación de un daño o vulneración jurídica, sino de los interesados, y no cabe duda que esta condición concurre en quien tenga positivo y evidente interés en materia que le afecte.

Esto supuesto, y refiriéndonos al trámite en el procedimiento de «concentración parcelaria», creemos que deben ser considerados «interesados» no sólo los titulares de los derechos de propiedad sobre las fincas afectadas por la «concentración», sino también los titulares de derechos reales sobre ellas, y hasta aquellos otros que tengan derechos personales sobre ellas, siempre que se conozca su existencia. Particularmente, los titulares de derechos de arrendamiento deben ser oídos, a fin de tener en cuenta las alegaciones que formulen.

Especial interés ofrece el supuesto a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de la Ley de 1952. Es decir, cuando la propiedad es litigiosa, ¿con quién se entenderán las diligencias? ¿Quién será interesado a efectos del trámite de audiencia? La vieja Ley de expropiación forzosa de 1879, refiriéndose a este supuesto, preceptúa que las diligencias se entienden con el Ministerio fiscal (art. 5.º, párrafo segundo). ¿Es aplicable esta regla al procedimiento a través del cual se lleva a cabo la concentración parcelaria? Creo que no, pues no existe precepto alguno que imponga la aplicación de los preceptos de la Ley de Expropiación forzosa al procedimiento de la «concentración parcelaria». La Ley de 1952 parece afirmar que el carácter de interesado lo tiene el que venga poseyendo la finca afectada por la concentración. Sin embargo, creo que sería injusto estimar que éste es el único interesado, ya que un poseedor de mala fe podría intervenir en el procedimiento, no para defender los derechos del que es verdadero titular del derecho de propiedad de la parcela, sino los posibles derechos que tuviere sobre otras parcelas afectadas por la concentración, por lo que creo que ambos son verdaderos interesados; los dos pueden alegar las razones que estimen oportunas en defensa de sus intereses en orden a la eficacia de la concentración, pues sólo así se cumple con la misión esencial del trámite (68).

b) *Objetivos*.—Para que se estime cumplido el trámite de audiencia, es necesario que el interesado haya podido examinar la totalidad del expediente. El artículo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, dice: «Instruidos y preparados los expedientes, y antes de que en ellos

(68) Si sólo se admitiese la intervención del que estuviere poseyendo la finca afectada, podría resultar perjudicado el verdadero titular, quedando sin garantizar sus derechos en un trámite que tiene esa finalidad.

se formule propuesta de resolución, deberán ponerse de manifiesto a los interesados...» Es decir, se debe poner de manifiesto el *expediente* del cual sólo puede faltar la propuesta de resolución. Como dice una sentencia de 14 de enero de 1910, cuando un expediente llega al estado de poder ser resuelto, es el momento en que habrá de ponerse de manifiesto a los interesados para que puedan, con el debido conocimiento de causa, formular en él las alegaciones que estimen procedentes. Y otra sentencia de 25 de junio de 1948 afirma que para que tenga eficacia y validez legal el trámite ha de verificarse «cuando unidos todos los informes conducentes a la formulación del dictamen preparatorio de la resolución, puedan los interesados, conociéndolos, rebatirlos y aportar los documentos y justificantes de sus alegaciones. Por ello—dicen las sentencias de 5 de diciembre de 1944 y 14 de octubre de 1940—, si se practican después del trámite de audiencia unas diligencias no solicitadas por el interesado, sin darle nueva vista o dicha audiencia, dicho trámite, el más importante y obligado, no quedó cumplido en su verdadera esencia y finalidad».

c) *De la actividad.*

a') *Lugar.*—Aun cuando el Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura no dice nada, deberá tener lugar la puesta de manifiesto en la oficina correspondiente (69). En este caso, en la sede que adopte la Comisión local competente, debiendo hacerse constar en la cédula de notificación del acuerdo poniendo de manifiesto el expediente, el lugar exacto en que éste podrá ser examinado, sin posibilidad de equívocos, para que pueda comparecer el interesado por sí o debidamente representado.

b') *Tiempo.*—El artículo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, señala que el plazo no puede bajar de diez días ni exceder de treinta. El hecho de que en este artículo se limite a hablar de días, mientras en otros (v. gr.: arts. 25 y 26) hable de días hábiles, parece dar a entender que se trata de diez días naturales. Sin embargo esta solución injusta—pensamos que de esos días la mayor parte son inhábiles—es inadmisibles. Por eso, la jurisprudencia ha establecido que los plazos que se concedan para evacuar el trámite de audiencia entre los límites máximo y mínimo fijados por la Ley, han de computarse descontando los días inhábiles (sent. 5 febrero 1947), porque la Administración no puede reducir el plazo establecido por la Ley para el trámite de audiencia, en razón a que se determina en defensa de los derechos del expedientado (sent. 2 abril 1943).

Este plazo deberá contarse a partir del día siguiente a la no-

(69) En análogo sentido, SERRANO GUIRADO, art. cit., pág. 170.

tificación en forma (70) del acuerdo de la Comisión local, por el que se concede el trámite, notificación en la que se debe hacer constar el plazo concreto que se concede, plazo que será común para examinar el expediente y formular alegaciones.

c') *Forma*.—Para que la Administración cumpla con el trámite de audiencia, bastará con que notifique en forma el acuerdo concediéndose trámite al interesado, y que durante las horas de oficina, durante el plazo concedido, permita al mismo examinar el expediente. El interesado podrá hacer o no uso del mismo. En caso de que evacue el trámite, éste se desenvuelve en dos momentos:

a'') Examen del expediente, pudiendo comparecer por sí o debidamente representado. El artículo 18 del Reglamento de procedimiento del Ministerio de Agricultura exige que el representante comparezca «con poder bastante» (71). En este momento el que comparezca podrá examinar la totalidad del expediente en la forma que se ha señalado al exponer los requisitos objetivos.

b'') Escrito de alegaciones y proposición de pruebas. A la vista del expediente el interesado podrá formular las alegaciones que estime oportunas en defensa de su derecho. El artículo 18 citado habla de que podrán «presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes a su derecho».

Sin estos dos momentos no puede entenderse cumplido el trámite. El órgano competente debe haber dado traslado para el trámite tal y como ha sido expuesto. Como ha dicho el Tribunal Supremo: «por tratarse del trámite más calificado, no puede confundirse ni tenerse por cumplido con el mero hecho de rendir declaración (sents. 29 marzo 1943, 26 marzo 1941 y 27 octubre 1931), pues no es esa la letra y el espíritu de la disposición que le impone (sent. 23 mayo 1935). Tampoco puede estimarse cumplido por el hecho de interponer recurso el interesado (sent. 9 julio 1935), ni por haberse cruzado cartas los sujetos interesados y que uno de ellos acompañó a su escrito (sent. 15 diciembre 1942), ni por el informe dirigido por la representación del interesado sin haber examinado el expediente» (sent. 28 junio 1933).

---

(70) El régimen jurídico de la notificación será el normal de la notificación de los actos administrativos. Sobre el problema existe una abundante bibliografía. Entre los trabajos monográficos, pueden verse los siguientes: PI SUÑER. *Las notificaciones administrativas*, en «Revista Jurídica de Cataluña», julio-agosto, 1946, pág. 13; MARTÍN RETORTILLO, *Notificación de la resolución administrativa*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 59 (1951), páginas 683 y ss., y sobre todo, el trabajo de SERRANO GUIRADO, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, en «Revista de Administración Pública», núm. 1, págs. 131 y ss.

(71) Es conveniente hacer constar que, en la práctica administrativa, se suele exigir con bastante rigor este requisito, de modo que el Letrado que va a examinar el expediente debe llevar la correspondiente escritura de poder, aun cuando luego el escrito de alegaciones lo firme el Procurador, caso de que éste tenga poder del interesado.

3. *Efectos.*

a) La omisión del trámite de audiencia es causa de nulidad del procedimiento y de la resolución, debiendo reponerse al momento procedimental oportuno para reanudarse con las garantías reglamentarias. En este punto, la jurisprudencia es reiteradísima (72). Y se pueden sentar, con Serrano Guirado, las siguientes conclusiones:

a') Que la verificación del trámite de audiencia condiciona la validez del ejercicio de la competencia administrativa; mientras no se escucha adecuada y oportunamente al interesado no se halla expedita la vía para que la Administración ejerza su función decisora (sent. 18 enero 1949).

b') La omisión del trámite constituye un vicio esencial de procedimiento que emotiva, de conformidad con el artículo 4.º, Código civil, de general aplicación, la procedencia de declarar nulo el acuerdo y el expediente tramitado a partir del momento en que se debió dar audiencia a los interesados (sents. 5 enero y 25 noviembre 1949, 15 diciembre 1948, 14 febrero 1946, 25 noviembre 1940 y 31 marzo 1925).

c') Ahora bien; en aplicación del principio de economía procesal, se entiende que para que la omisión del trámite produzca la nulidad es necesario que origine indefensión. Dice una sentencia de 22 de junio de 1923 que la falta del trámite no produce por sí sola la nulidad de lo actuado, sino en cuanto trascienda a la efectiva defensa. Y análoga doctrina sientan, entre otras, las sentencias de 20 noviembre 1911, 19 abril 1916, 22 junio 1935, 22 enero 1936 y 30 octubre 1945. Concretamente, en una sentencia de 23 de noviembre de 1935 se afirma que las infracciones de las normas procesales causa de indefensión del interesado, y en su beneficio establecidas deben subsanarse si la reposición del expediente y la práctica de las diligencias omitidas pueden destruir y debilitar los cargos obtenidos sin aquellas garantías, pero llevaría a una perjudicial dilación contraria a los principios de economía procesal, si en todo caso no hay cargos probados.

b) Existe doctrina jurisprudencial abundante acerca de la subsanación de las irregularidades del trámite. Así, por ejemplo, Serrano Guirado recoge, entre otras, las siguientes decisiones: una, de 27 de mayo de 1912, por la que se declaró que el trámite de audiencia al interesado en un expediente ha de estimarse cumplido siempre que en realidad se verifique, aunque no haya sido precedido de formal citación para el mismo; otras, de 23 de abril y 22 de junio de 1923, en que se afirma que no puede ser alegada la falta de trámite cuando del conjunto de los escritos presentados en el expediente y de la documentación unida al mismo por iniciativa del interesado resulta claramente que éste conocía el al-

(72) Una referencia completísima de la misma en el trabajo citado de SERRANO GUIRADO, págs. 186 y ss.

cance de las cuestiones planteadas en el expediente, aun cuando no se hubiera acordado de manera formal la audiencia en él; y en otra, de 19 de junio de 1950, se afirma—a nuestro entender erróneamente—que aun faltando la oportuna notificación y el mismo trámite, si el interesado se manifiesta enterado del expediente no cabe admitir la nulidad.

## VI. EFECTOS

### A. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES.

#### 1. *Impugnación ante los órganos administrativos.*

a) El acto dictado por la Comisión Local es susceptible de impugnación ante la Comisión Central a que se refiere el artículo 12 de la Ley. Por consiguiente, el acto de aquélla no «causa estado» y no es susceptible de impugnación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. El artículo 10 de la Ley de 20 de diciembre de 1952 dice que contra las decisiones se dará recurso de alzada ante la Comisión Central.

Debería haber sido un poco más explícita la ley, ya que no establece norma alguna acerca de la tramitación de este recurso de alzada, a pesar de tratarse de un recurso contra actos dictados por órganos especiales. Creemos que deberán aplicarse las normas generales sobre recurso de alzada que se contienen en el Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, aprobado por Decreto de 14 de junio de 1935, en el cual se distingue entre «recurso de apelación» y «recurso de alzada» (73), según el órgano competente para resolver el recurso. Ahora bien, tanto en uno como en otro caso el plazo para interponer el recurso es de «quince días hábiles, a partir del siguiente a la notificación del acuerdo» (74) (arts. 25 y 26), aplicándose a la tramitación del recurso que estudiamos, por analogía, lo dispuesto en el artículo 27 de dicho Reglamento de procedimiento, si bien refiriéndole a la Comisión Central a que se refiere el artículo 12 de la Ley de 20 de diciembre de 1952, que será la que decidirá el recurso (75). Si no se diese curso al escrito interponiendo

(73) Ello no es más que una de las tantas imprecisiones terminológicas en que incurren nuestros Reglamentos de procedimiento administrativo, provocando la confusión del intérprete. Entre el llamado «recurso de apelación» y el «recurso de alzada» no existe diferencia esencial alguna. Ambos son recursos jerárquicos que se interponen contra el superior del que dictó el acuerdo. Sobre este problema y en general los de impugnación y efectos del acto dictado en materia de concentración parcelaria. Cfr. mi trabajo *La impugnación y efectos de los actos administrativos en materia de concentración parcelaria*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», mayo 1953.

(74) Como antes se dijo, hay que entender aplicable el régimen jurídico ordinario de las notificaciones administrativas a la notificación de los actos del procedimiento de concentración parcelaria.

(75) En la tramitación de este recurso también es preceptivo, como en las demás instancias el trámite de audiencia, aun cuando se hubiere cumplido en primera instancia. Lo establece así, expresamente, el último inciso del artícu-

el recurso de alzada, los interesados podrían formular escrito de queja según el artículo 30 del Reglamento de procedimiento administrativo.

b) El acto dictado por la Comisión Central resolviendo el recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo de la Comisión Local tampoco «causa estado», ya que contra el mismo «podrá interponerse recurso de alzada ante el Ministro de Agricultura» (artículo 11 Ley 1952), recurso que se someterá a las normas generales contenidas en el Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio. Y es el acto dictado por el Ministerio de Agricultura el que «causa estado», ya que no es susceptible de recurso en vía gubernativa (art. 2.º, párrafo primero Ley de lo Contencioso-administrativo).

## 2. *Impugnación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

a) Según el artículo 11, párrafo primero de la Ley de 20 de diciembre de 1952, «una vez agotada la vía administrativa procederá el recurso contencioso-administrativo, tanto por vicio sustancial en el procedimiento como por lesión en la apreciación del valor de los terrenos, siempre que la diferencia entre las parcelas cedidas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras».

Ya hemos dicho que el acto que agota la vía administrativa, causando estado, es el del Ministro de Agricultura, y es contra este acto contra el que puede deducirse la oportuna pretensión procesal administrativa, posibilidad que se da aun cuando en el acto impugnado no concurren los requisitos exigidos por el artículo 1.º de la Ley de lo Contencioso, ya que, según el párrafo segundo de su artículo 5.º, «continuarán también atribuidas a dicha jurisdicción aquellas cuestiones respecto de las que se otorgue el recurso especialmente en una Ley o Reglamento, si no estuviesen comprendidas en las excepciones del artículo anterior». Y como las cuestiones referentes a la concentración parcelaria no

---

lo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, y así se ha proclamado por reiterada jurisprudencia del T. S. La audiencia a los interesados, dice una sentencia de 26 de abril de 1947, ha de concederse en todas las instancias. «Si por regla general—dice una sentencia de 15 de octubre de 1907—los interesados sólo son oídos una vez, es porque enseguida se dicta resolución y en cuanto adquiere carácter de firmeza, no puede ser variada; pero claro es que si se dicta segunda resolución, modificando, completando o aclarando la primera, con mayor motivo deberán ser oídos; porque si la primera puede ser de índole discrecional, la segunda puede no serlo». Y, entre otras muchas, una sentencia de 25 de mayo de 1949, afirma que en los recursos de alzada procede igualmente la audiencia a los interesados antes de que se formule la propuesta de resolución de los mismos, sobre la base de poner todo lo actuado de manifiesto para que aquéllos puedan presentar cualquier documento que estimen pertinente a su derecho.

se encuentran entre las excepciones del artículo 4.º de la Ley de lo Contencioso y la posibilidad del recurso se establece expresamente en el artículo 11 de la Ley de 20 de diciembre de 1952, es indudable la procedencia del llamado «recurso contencioso-administrativo» en los supuestos a que dicho artículo se refiere:

a'') Vicio sustancial en el procedimiento.

b'') Lesión en la apreciación del valor de los terrenos, siempre que la diferencia entre las parcelas cedidas y las percibidas suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de la primera.

Nos referiremos, brevemente, a cada uno de estos motivos que pueden fundar la pretensión procesal administrativa.

b) *Vicio sustancial en el procedimiento.*

a'') No es una novedad de la Ley sobre concentración parcelaria el reconocimiento de una pretensión procesal administrativa objetiva. En otras leyes administrativas se ha permitido la iniciación del proceso administrativo, aun cuando el demandante no alegara la lesión de un derecho subjetivo administrativo, cuando se hubiese cometido una infracción de las normas procedimentales, reconociéndose así, expresamente, la existencia en Derecho español de un «recurso por exceso de poder» basado en el vicio de procedimiento; es decir, en uno de los clásicos «moyens d'ouverture» que construyó la doctrina del Consejo de Estado francés. Baste recordar que ya nuestra Ley de expropiación forzosa de 1879, en su artículo 35, párrafo cuarto, dispone, de modo parecido a la Ley de 20 de diciembre de 1952, ahora estudiada, que «contra la Real orden que termina el expediente gubernativo procede la vía contenciosa dentro de dos meses de notificada la resolución administrativa, tanto por vicio sustancial en los trámites que establece esta ley, como por lesión en la apreciación del valor del terreno expropiado, si dicha lesión representa, cuando menos, la sexta parte del verdadero justo precio» (76). La doctrina también se ha referido a la admisión jurisprudencial de un contencioso-administrativo objetivo en los supuestos de incompetencia o vicio de procedimiento (77), por lo que estimamos que, en apli-

(76) Sin embargo, la pretensión procesal objetiva con carácter general, no se encuentra admitida en nuestras leyes. El art. 101 de la Constitución de 1931 llegó a admitirle, pero no tuvo aplicación. Sobre aquel precepto, DIEGO MARÍA CREHUET, *La garantía jurídica del art. 101 de la Constitución de la República*, en «Revista de los Tribunales», 1932, págs. 177 a 184 y 193 a 196; PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, pág. 300; GARCÍA OVIEDO, *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Constitución*, en «Revista de Derecho Público», 1932, páginas 299 y ss.; ALVAREZ GENDÍN, *Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, en la misma revista, 1936, págs. 63 y ss.; ALCALÁ ZAMORA, *Lo Contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, págs. 41 y ss.

(77) Cfr. ALCALÁ ZAMORA: *El recurso contra los abusos de poder de la Administración*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1902, pág. 472 y s. Ya CIUDAD AURIOLAS, en su *Discurso de apertura de Tribunales de 1920 ha-*

cación de esta doctrina jurisprudencial reiterada, aun cuando no existiese reconocimiento legal expreso, hubiese sido posible interponer la pretensión procesal oportuna fundada en una de aquellas causas, aun no existiendo propiamente un derecho subjetivo administrativo vulnerado (78).

b'') Pues bien, el artículo 11 de la Ley de 20 de diciembre de 1952, siguiendo esta línea de ampliar la esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante una ampliación de la legitimación activa (79), admite una pretensión procesal administrativa fundada en «vicio sustancial en el procedimiento». Respecto de este precepto hemos de señalar:

Que no es muy acertada esta adición de la palabra «sustancial» a la palabra «vicio», aun cuando sea frecuente hacerlo en nuestras leyes administrativas, dando lugar a que nuestros órganos jurisdiccionales, aferrándose a que determinados vicios no son sustanciales, desestimen pretensiones fundadas en vicios que, realmente, lo son. Por ello, sería preferible que las leyes omitiesen dicho término «sustancial» o que determinasen expresamente qué vicios de procedimiento tienen aquel carácter, lo que no sería difícil, dada la simplicidad de trámites que caracteriza normalmente al procedimiento administrativo.

Que si repasamos la regulación del procedimiento a través del cual se lleva a cabo la concentración parcelaria, observaremos que el único trámite que se regula en el mismo es el de audiencia, respecto del cual, como antes vimos, no puede plantearse la duda de si es o no sustancial, ya que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha llegado a calificarle de «trámite sagrado». Ahora bien, creemos que también serían vicios procedimentales—y, desde luego, también sustanciales—la omisión de alguno de los presupuestos exigidos por la Ley en sus artículos 1.º, 2.º y 3.º para poder realizar la concentración de una zona. Si la Administra-

bia intuido esta creación jurisprudencial, y, recientemente, lo han apuntado: BALLBE, en *Los poderes de los Tribunales administrativos*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», T. 172, pág. 671; GARRIDO FALLA, al comentar la sentencia de 8 de julio de 1948, en «Revista de Derecho Privado», 1948, pág. 837; LEIRA COBENA, en *El recurso por abuso de poder en nuestro Derecho administrativo*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 52, páginas 407 y ss., y SERRANO GUIRADO, en *El trámite de audiencia*, cit., páginas 129 y ss.

(78) El argumento empleado por la jurisprudencia es que la jurisdicción contencioso-administrativa siempre puede conocer acerca de si la Administración obró con competencia y ajustándose a las normas procedimentales, aun cuando no pueda conocer del fondo del asunto. Así, entre otras, las sentencias de 24 y 27 de abril de 1950, 12 de febrero de 1941, etc.

(79) El criterio es elogiable, debiendo aumentarse todo lo posible la legitimación activa. Así lo defendí en mi comunicación presentada al Seminario sobre problemas actuales de la Administración pública, en la sesión que tuvo lugar en el Instituto de Estudios Políticos el 6 de abril de 1951. Cfr. mi trabajo *Las justicias administrativas en España*, en «Revista de Administración Pública», número 6, 168.

ción procediese a llevar a cabo la concentración sin el cumplimiento previo de tales requisitos, se daría un vicio sustancial que podría fundar un «recurso» contencioso-administrativo (80).

c) *Lesión en el sexto.*

a') La «lesión en el sexto» es una fórmula muy extendida en nuestras leyes administrativas para señalar un límite mínimo a la posibilidad de impugnar ciertos actos. La Ley sobre concentración parcelaria, siguiendo esta línea, también contiene este límite del sexto, a efectos de poder fundar la pretensión procesal administrativa en perjuicio por diferencia de valor entre las parcelas. Creo que si en todo caso es discutible esta limitación para discutir ante órganos imparciales una cuestión administrativa, mucho más lo es en el presente. No olvidemos que en el mismo se ventilan supuestos de concentración de parcelas pequeñísimas, para cuyos titulares la sexta parte del valor de su finca representará, en gran parte de los casos, la sexta parte de la totalidad de su patrimonio, de la que puede ser despojado impunemente sin la posibilidad de acudir a órganos imparciales que decidan si, efectivamente, ha existido o no la lesión.

b') Plantea este problema de la lesión una cuestión muy importante: el artículo 4.º de la Ley, en su último párrafo, dispone que cuando «sea imprescindible llevar a cabo compensaciones por clases de tierras, serán aplicables los coeficientes que previamente y con carácter general hayan sido establecidos». Pues bien, cuando el artículo 11 se refiere al valor de las parcelas cedidas o adjudicadas, ¿lo hace teniendo en cuenta el valor adjudicado aplicando los coeficientes, o, por el contrario, se refiere al valor que libremente hayan asignado a las parcelas sus titulares? Creo que si no se establece un procedimiento para impugnar los coeficientes, la única solución posible a dicha cuestión es afirmar que, al impugnar el acto final, los interesados puedan apreciar libremente el valor de sus fincas, sin tener que ajustarse a los coeficientes previamente establecidos, los cuales también podrán ser impugnados en este momento procesal.

## B. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES.

### 1. *Idea general.*

a) Desde el punto de vista civilista, el aspecto más interesante que ofrece la «concentración parcelaria» es el de los efectos que produce en las relaciones jurídico-materiales, ya que el acto en que termina aquélla constituye un típico acto administrativo con efectos de Derecho privado, categoría de actos administrativos muy

(80) Al ser «presupuestos», constituyen requisitos de eficacia de todos los trámites procedimentales ulteriores

poco estudiada por los administrativistas españoles, sin que tampoco civilistas e hipotecaristas se hayan ocupado de ellos, a pesar de que una idea clara acerca de los mismos explicaría con éxito el régimen jurídico de algunas instituciones enclavadas dentro de sus disciplinas, sobre todo dentro del mundo registral (81).

b) Pues bien, el objeto de este epígrafe será, precisamente, el estudio de los efectos de la concentración en las relaciones jurídicas civiles, ocupándonos también de los efectos en el mundo del Registro de la Propiedad, si bien, dada la naturaleza de este trabajo, habremos de referirnos a estos problemas muy brevemente, limitándonos casi exclusivamente a hacer un esquema de los mismos.

## 2. Efectos civiles.

### a) Respecto de la finca.

a') Los resultados de la concentración parcelaria vienen a ser los de una permuta, aun cuando no se pueda configurar la concentración como tal, ya que el propietario de cada una de las fincas recibe otra equivalente, con la oportuna compensación en metálico, supuesto que sería análogo al que prevé el artículo 1.446 del Código civil.

b') El artículo 9.º de la Ley de 20 de diciembre de 1952 dispone que, «una vez realizada la concentración parcelaria, las fincas de extensión igual o inferior a la fijada para las unidades mínimas de cultivo tendrán la consideración de cosas indivisibles, y la parcelación de predios de extensión superior a la dicha unidad sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella».

Esta norma de la Ley de 1952 constituye, sin duda alguna, uno de los preceptos más elogiables de la misma, ya que supone una limitación importante a la facultad de disponer de los propietarios, que garantiza la no fragmentación en lo sucesivo de las parcelas, impidiendo así una agravación de la situación económica que ello supone. De aquí que hubiera sido conveniente una mayor generalización de los supuestos que se contemplan en ella.

---

(81) A esta categoría de actos administrativos, muy estudiada por los autores italianos me refería en mi trabajo *Naturaleza del procedimiento registral*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», septiembre, 1949, págs. 584 y ss., y he señalado lo importante que es tenerla en cuenta para abordar los problemas de Derecho registral al recensionar la interesante obra de VIGNOCCHI, *Gli accertamenti costituiti nel diritto amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1950. Muy interesante para precisar la naturaleza de los actos en que se concreta la acción estatal en materia agrícola es el trabajo de GUIDO LANDI, *Concessioni di terre incolte ai contadini*, Milán, Giuffrè, 1947, que, aun refiriéndose a otros tipos de actos de los que aquí se estudian, contiene observaciones susceptibles de generalización.

b) *Respecto de los derechos reales limitativos y situaciones jurídicas que tengan por base la finca.*

El artículo 5.º de la Ley distingue entre dos tipos de situaciones. El juicio que nos merecen las disposiciones referentes a ambas es harto distinto:

a') Servidumbres prediales. El párrafo primero de dicho artículo 5.º dispone: «Como consecuencia de la concentración parcelaria, las servidumbres prediales se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad.» Esta norma es aceptable.

b') Demás derechos reales y situaciones jurídicas. El párrafo segundo del artículo 5.º dispone: «Los restantes derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las fincas de un propietario sujetas a concentración, pasarán inalterados a gravitar sobre la nueva o nuevas parcelas adjudicadas al mismo propietario si afectaban a la totalidad de las antiguas. En otro caso gravitarán sobre una porción de tierra equivalente en extensión y productividad, que deberá ser fijada en el procedimiento de concentración, excepto los derechos reales de garantía, que pesarán sobre la finca resultante que los titulares, de común acuerdo, señalen, o, en defecto de conformidad, sobre la de características más análogas a la que aquella sobre que estaban constituidos, por la parte alícuota del valor equivalente al de la parcela anteriormente gravada. La ejecución será reglamentada de modo que se evite la parcelación por debajo del límite mínimo establecido en el artículo 9.º»

Indudablemente, la norma señalada en este artículo está pensada—a excepción de los derechos de garantía, a los que nos referiremos después—para los derechos reales limitados de goce, pero no para los llamados derechos reales de adquisición o—caso de no admitirse esta categoría de derechos reales—para las situaciones jurídicas que se incluyen en éstos. Pensemos en derechos de retracto legal o en el que nuestro Derecho positivo llama retracto convencional. La aplicación a estos casos de la norma contenida en el párrafo segundo del artículo 5.º ofrece situaciones de muy difícil solución. En efecto, pensemos en que sobre las fincas afectadas por la concentración recaigan derechos de retracto en favor de distintos titulares. Pensemos en que la finca resultante alcanza, justamente, la extensión de las unidades mínimas de cultivo y que, por tanto, es indivisible, según el artículo 9.º de la Ley. Pues bien, si su propietario vende la finca, ¿quién tendrá derecho de retracto? ¿El titular del derecho de retracto que recaía sobre la mayor de las fincas existentes antes de la concentración, o todos ellos, dando lugar a una copropiedad? Realmente, son problemas que no se ha planteado el legislador.

Párrafo aparte merece la norma que se refiere a los derechos reales de garantía. El supuesto más normal que se presentará en

la práctica es aquel en que sobre las distintas fincas afectadas por la concentración recayesen derechos reales de garantía en favor de distintos titulares. Pues bien, si la finca resultante de la concentración tiene, justamente, la extensión de las unidades mínimas de cultivo y es, por tanto, indivisible, al procederse a la ejecución y venderse en pública subasta, únicamente podrá venderse en cada procedimiento la cuota ideal sobre que recae la hipoteca correspondiente, dando lugar a una copropiedad, con los consiguientes inconvenientes que esto supone (82).

Creo que la serie de problemas que hemos apuntado y que ofrece este complicadísimo artículo 5.º es más que suficiente para demostrar la conveniencia de sustituir el sistema regulado en el mismo. Si la concentración parcelaria supone una nueva ordenación de la propiedad y de los derechos reales, como afirma el artículo 7.º «in limine», no veo obstáculo alguno en que se establezca con carácter general que los derechos reales que versen sobre las fincas afectadas por la concentración quedarán extinguidos, otorgándose las correspondientes indemnizaciones. Sin embargo, convendría señalar como excepciones las servidumbres prediales (respecto de las cuales es aceptable la redacción del párrafo primero del artículo 5.º) y demás derechos reales limitados de goce. Pero en los demás casos hay que estimar que la concentración—lo mismo que la expropiación—extingue los derechos reales. Esta solución, sin embargo, plantea un problema que no se da en la expropiación: en la expropiación, el expropiado recibe dinero de la entidad expropiante, y con ese dinero puede hacer frente a su situación ante los titulares de los derechos reales limitativos; pero en el supuesto de concentración, el titular de una parcela no recibe dinero, sino otra parcela equivalente, por lo que, normalmente, carecerá del dinero suficiente para poder indemnizar a los titulares de los derechos reales limitativos. De aquí la conveniencia de una organización adecuada del crédito territorial. Las instituciones de crédito estatales entregarían al agricultor el dinero suficiente, convirtiéndose en acreedor del Estado, para que aquél pudiese pagar a sus acreedores particulares.

Estas consideraciones abonan la idea a que nos hemos referido en repetidas ocasiones; que la reforma agraria debe realizarse totalmente, armonizando debidamente una serie de medios sin cuya cooperación es imposible llevar a cabo eficazmente una reforma del suelo de España.

### 3. *Efectos registrales.*

a) El artículo 7.º, párrafo primero de la Ley, dispone: «La nueva ordenación de la propiedad y de los derechos reales resultantes de la concentración parcelaria será inexcusablemente inscrita en el Registro de la Propiedad y reflejada en el Catastro de Rústica.

(82) En este sentido, MANUEL PEÑA.

A tales fines, la Comisión Local a que se refiere el artículo 10 redactará el oportuno documento, en el que se relacionarán y describirán las fincas resultantes de la concentración, con las circunstancias necesarias para la inscripción en el Registro de la Propiedad. Dicho documento será protocolizado y su testimonio constituirá el título apto para practicar las inscripciones y cancelaciones derivadas de la concentración parcelaria, expidiéndose por el Notario la nueva titulación que corresponda.» Realmente, ha sido un acierto de la ley la inclusión entre los miembros de la Comisión del Notario y del Registrador, ya que, al ser técnicos en la materia, su intervención impedirá la redacción de documentos sobre titulación que luego, en ejercicio de la función calificadora, el Registrador se vería obligado a no inscribir por defectos que, inevitablemente, contendrían con bastante frecuencia aquéllos. Sin embargo, la intervención de estos especialistas facilitará enormemente la tarea, sobre todo en este momento trascendental de las operaciones de concentración parcelaria.

Lo que no es tan elogiable es la intervención que se da al Notario en orden a la protocolización y testimonio del documento en que consta el acto de concentración. Creo que tal intervención es inútil, implicando unos gastos para el Estado que el legislador debería haber evitado. No existe inconveniente alguno en que sea el título inscribible el documento expedido por el Secretario de la Comisión local en que conste la nueva ordenación de la propiedad y adjudicación de cada una de las parcelas resultantes a su titular, de análoga manera a como ocurre, con carácter general, en las parcelaciones y respecto de otros actos administrativos inscribibles en el Registro.

El título correspondiente se inscribirá en el Registro; inscripción que ofrece no pocas dificultades, ya que irá unida siempre a agrupaciones de fincas, cancelaciones de derechos, etc. Y debe ser aspiración y tendencia constante procurar reflejar con la mayor claridad, y al mismo tiempo con la mayor brevedad posible, la serie de operaciones. La simplificación debe ser el ideal de la actividad registral en estos casos, dentro siempre, claro está, de los límites impuestos por la legislación hipotecaria.

b) Una vez matriculadas las fincas resultantes, los efectos de la inscripción no son los normales. El párrafo tercero del artículo 7.º dice: «Los asientos de inmatriculación que se practiquen respecto de las parcelas que, como consecuencia de la concentración, se adjudiquen a los poseedores... quedarán sujetos a la suspensión de efectos en cuanto a tercero que establece el artículo 207 de la vigente Ley Hipotecaria.» Como quiera que establece esta limitación respecto de los titulares a que se refiere el párrafo anterior—que se trata de poseedores que antes de la concentración carecieran de título de propiedad—, resulta que el precepto es una lógica consecuencia de los principios que inspiran nuestra legislación hipotecaria. En consecuencia, dichas inmatriculaciones «no

surtirán efectos respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha (art. 207 Ley Hipotecaria) (83).

### C. EFECTOS ECONÓMICOS.

1. La importancia de la función que se realiza a través de la «concentración parcelaria» y la decidida actitud estatal para acabar con el excesivo parcelamiento de la propiedad rústica se revela en la regulación de los efectos económicos de la misma, al ser el Estado el que asume la obligación de pagar los gastos ocasionados por ella, como vamos a ver a continuación.

2. En orden a los impuestos que podían gravar los actos y documentos en que se concretan las operaciones se dispone la exención, con lo cual el Estado, además de asumir la carga de los gastos, se priva del derecho a percibir el importe de ciertos impuestos a los cuales estarían sujetos los particulares, de no concurrir la exención legal. El párrafo cuarto del artículo 7.º establece: «Las transmisiones que se operasen como consecuencia de la concentración parcelaria quedarán exentas del impuesto de derechos reales, así como del de timbre los documentos en que aquéllas se formalicen.» Sin embargo, en el párrafo primero del artículo 8.º establece, para compensarse en cierto modo de parte de los gastos realizados, un recargo del «5 por 100 durante los veinte años siguientes, la contribución territorial correspondiente a las fincas resultantes de la concentración».

3. Y, con carácter general, se señala: «Los gastos, incluso los derechos de los profesionales que hayan de intervenir, que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria, serán satisfechos en su totalidad por el Estado.» A tal fin, «en los Presupuestos generales del Estado y en la Sección correspondiente al Ministerio de Agricultura será consignada anualmente, y durante cinco anualidades consecutivas, la cantidad de dos millones de pesetas, sin perjuicio de que también se haga la consignación precisa en el Presupuesto del Instituto Nacional de Colonización para atender a los fines que esta Ley le encomienda».

---

(83) La bibliografía es copiosísima. Podemos destacar, para una visión de conjunto, el interesante trabajo de CABELLO, *Efectos de las inscripciones de inmatriculación*, Madrid, Reus, 1950. Uno de los problemas que más ha preocupado es el si el titular registral está legitimado activamente para iniciar un proceso de los regulados en el art. 41 de la L. H. Al problema me he referido en mi trabajo *Los problemas de admisibilidad en el proceso del art. 41 de la L. H.*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1951, pág. 127.