

LA CONCENTRACION PARCELARIA EN EL REGIMEN JURIDICO ESPAÑOL (INVESTIGACION DE PROPIETARIOS Y BASES DE LA CONCENTRACION)

Por

PABLO VIDAL FRANCES

Registrador de la Propiedad

INVESTIGACIÓN DE PROPIETARIOS Y DE GARGAS REALES.

Constituye la investigación de propietarios, juntamente con la clasificación de tierras, el eje de la concentración parcelaria. Casi todos los tratadistas y expositores del tema han puesto de relieve la importancia del factor jurídico de la concentración. «El procedimiento establecido para la concentración —dice BENEYTO SANCHÍS (1)— se divide en dos ramas de importancia básica: la jurídica y la técnica, que son como dos columnas de un mismo dintel, sin cuya conjunción sería imposible estabilizar la obra que se pretende». Pues bien; apurando el símil, podríamos decir que las basas de estas dos columnas son, respectivamente: de la agronómica, la clasificación de tierras, y de la jurídica, la investigación de propietarios.

Sin embargo, mientras la importancia de la clasificación de tierras ha sido siempre destacada por todos los tratadistas, la de la investigación de propietarios se silencia incluso por los jurídicos o se trata muy someramente.

En realidad, en este importante punto faltan normas, tanto legales como prácticas, que desarrollen la manera de realizarla y las consecuencias que de ella han de derivarse.

La primitiva Ley de 1952 no contenía regulación de la investigación de propietarios. Tan sólo en el párrafo segundo del artículo 7.º estableció que «para efectuar las operaciones de con-

(1) En su conferencia "Ensayo de Concentración Parcelaria en España".

centración parcelaria previstas en esta Ley no será obstáculo la circunstancia de que los poseedores de parcelas afectadas por la concentración carezcan del correspondiente título de propiedad»; principio que después habría de informar toda la legislación posterior.

La Orden de 2 de julio de 1953 dedicó uno de sus apartados (el apartado 13) a la «investigación de los propietarios reales», encargando de esta tarea a la Subcomisión de Trabajo, y disponiendo que se utilizaran para ello, «donde exista Catastro parcelario, los datos que figuren en la relación de características de los distintos polígonos. De no ser así, se tomarán como base los datos procedentes de los levantamientos topográficos que realice el Servicio». Pero como este precepto, tomado del sistema francés, resultaba manifiestamente insuficiente, ya que, al ser estos trabajos realizados por personal exclusivamente agronómico, carecían de la necesaria garantía técnico-jurídica, y, por otra parte, en ellos se prescindía de los derechos limitativos del dominio, de las situaciones en que éste puede encontrarse, de la naturaleza familiar que a las parcelas corresponda, etc., se completó de una manera genérica, estableciendo que, «en el caso de que no puedan aclararse las características que definen las parcelas, se completarán con la investigación de archivos públicos o privados y consultas a aquellas personas que por su reconocida moralidad y conocimiento del lugar puedan aportar luz sobre los extremos que interesan».

La Orden Conjunta pretendió suplir las deficiencias de las disposiciones anteriores, y su título V, correspondiente a las bases de la concentración, dedica a los artículos 14, apartado c), y 15, a regular, con relativo detalle, la investigación de propietarios, y a estos efectos agrega a las Subcomisiones de Trabajo, con el cargo de Vicepresidente, a un funcionario Registrador de la Propiedad o Letrado.

No vamos a analizar los preceptos de la Orden Conjunta, pues en lo sustancial han pasado a la vigente Ley de Concentración Parcelaria o continúan subsistentes, por lo que serán expuestos detalladamente en seguida, pero sí hemos de hacer constar aquí que la citada Orden realizó una interpretación totalmente arbitraria del párrafo segundo del artículo 7.º de la Ley de 1952, al disponer que, «conforme determina la Ley de Concentración Parcelaria» se atenderá en definitiva a la situación de hecho. De esta

manera antepuso la mera posesión, que en la Ley sólo figuraba como supletoria, a los verdaderos derechos dominicales, con el grave defecto, además, de que, al referirse a la «situación de hecho», atribuyó este valor incluso a la simple detentación (2).

En todos los países donde se realiza la concentración parcelaria es una de las primeras fases de ésta la investigación de propietarios, pero las particularidades de ésta y la forma de realizarse varían, como es lógico, con arreglo a las peculiaridades del régimen jurídico-inmobiliario que en cada uno existe.

En Francia son muy pocas las disposiciones relativas a la investigación de propietarios. El número 1.º del apartado B) del artículo 9.º del *Code Rural* dispone que la Comisión formará una lista de las propiedades, que expresará el nombre registrado por el Catastro, su dirección y el arrendatario o cultivador. Esta relación se forma partiendo de los datos catastrales, completados con la información de los mismos propietarios que pueda obtenerse, y se reflejará en el correspondiente boletín individual de propiedad. Durante la encuesta de los trabajos preparatorios, el Presidente de la Comisión solicita del Conservador de Hipotecas un estado de las inscripciones de hipotecas y derechos reales que graven las parcelas afectadas (3).

En Alemania, establecido el Decreto de concentración, «los Organismos de concentración tienen como trabajo inmediato la investigación del estado de la propiedad. Esta labor se realiza partiendo del Catastro y del Registro de la Propiedad. Los propietarios se determinan meticulosamente, así como todas las características legales anejas a cada finca» (4).

La diferencia entre estos dos países es, pues, fundamental: en uno se prescinde casi en absoluto del Registro, mientras en otro

(2) La experiencia práctica nos ha convencido de lo indefendible de la posesión como única exteriorización de derechos y garantía de éstos, que en teoría parece muy bonito a algunos autores. En las once zonas de concentración, donde, en cumplimiento de nuestra función, hemos realizado hasta ahora investigación de propietarios, ha sido muy frecuente la imposibilidad de diferenciar una posesión jurídica de un simple estado de detentación contra todo derecho. En cinco de ellas nos han referido, con respecto a una o más fincas, y con muy pocas variaciones, el caso de una parcela labrada, ¡para justificar posesión!, tres y más veces por dos agricultores distintos, sembrada por uno, segada por otro y arrebatada en la era por el primero. La resolución judicial ha interrumpido en uno u otro momento esta situación en algunos casos; en otros han empleado la violencia para evitar un procedimiento judicial dudoso y de costo superior al valor de la finca... y no han conseguido sino cambiar un procedimiento civil por uno criminal; todo esto, debido a esa «admirable» institución de la posesión. Con frecuencia hemos oído de los demás compañeros de otras Delegaciones comentarios análogos. Es esto lo que debieran ver y comprobar —pues la realidad está al alcance de cualquiera— todos esos utópicos tratadistas que defienden la posesión y la buena fe como única garantía de los derechos.

(3) V. POIRÉE: *Reorganization foncière et remembrement de la propriété rurale*. Editions Eyrolles.

(4) V. GAMPERL: *La Concentración Parcelaria en la República Federal Alemana*.

la parte jurídica de la concentración parcelaria se apoya firmemente sobre la institución registral; pero esta diferencia no podrá chocar a nadie si se observa el valor escasísimo de la transcripción en las Conservadurías de Hipotecas francesas (5) y la eficacia constitutiva, en cambio, del sistema germánico.

Interesante es el sistema seguido en Suecia, donde las normas detalladas sobre investigación de propietarios son sustituidas por el precepto de que las acciones que defienden los derechos afectados han de ejercitarse necesariamente en la fase inicial de la concentración ante los tribunales competentes.

Como no podría menos de ocurrir, sigue el sistema español una línea intermedia entre aquellos dos anteriormente indicados, pero fuerza es reconocer que, entre ellos, se acerca más al procedimiento francés.

La regulación de la investigación de propietarios en la vigente legislación española se halla contenida en el artículo 25 de la Ley de 10 de agosto de 1955 y en el 15 de la Orden Conjunta de 1954, pero la legislación se limita apenas a señalar la finalidad de la investigación de propietarios. También las Instrucciones del Servicio de Concentración Parcelaria dejan amplia libertad a las Delegaciones y Subcomisiones de Trabajo para que procedan conforme a las particularidades que la zona aconsejen.

La mecánica general es, en síntesis, como sigue:

Antes de dar comienzo a la investigación se publica un aviso en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en uno de los diarios de la provincia anunciando los días en que ésta tendrá lugar (normalmente treinta días) y se convoca una reunión de interesados en la concentración en la que se les entregan unos impresos, más o menos detallados, para que formulen la declaración de sus parcelas con referencia a los planos que se exponen, explicándoseles detenidamente la manera de rellenarlos. Tales impresos clasifican los bienes según su naturaleza familiar, y en ellos se especifica, asimismo, el sistema de explotación y el nombre y residencia del cultivador, en su caso, así como los gravámenes que les afectan.

(5) Es de advertir que el Decreto de 4 de enero de 1955 sobre reforma de publicidad inmobiliaria acentúa grandemente el carácter registral del sistema estableciendo un "fichero inmobiliario" de cada municipio en la Conservaduría correspondiente, procurando adaptar el juego de los principios inmobiliarios regulando los derechos de obligatoria inscripción (artículos 154 y siguientes) y dotando a la inscripción de efectos sustantivos, entre los cuales es de los más importantes (y más aún para nuestro tema) el consignado en el artículo 3.º, a tenor del cual "ninguna modificación en la situación jurídica de un inmueble puede dar lugar a una mutación catastral mientras el acto o la decisión judicial, instrumento de dicha modificación, no sea previamente inscrito en el fichero inmobiliario".

Durante el plazo de investigación los funcionarios jurídicos y agrónomos del Servicio de Concentración Parcelaria recogen los impresos de declaración, ayudando a los propietarios a cumplimentarlos y resolviendo, asistidos por la Subcomisión de Trabajo, las cuestiones que se planteen.

Durante este plazo se investiga, con la posible meticulosidad, los arrendamientos, gravámenes, condiciones, sustituciones, reservas y, en general, cuantas situaciones jurídicas puedan afectar a las parcelas declaradas, oficiando al Banco Hipotecario de España, Servicio Nacional de Crédito Agrícola e instituciones de crédito que normalmente operan en la zona para que, en su caso, comuniquen la existencia de gravámenes y cargas constituídas a su favor, comprobándose en el Registro de la Propiedad los casos concretos dudosos o en que existan indicios fundados de concurrir algún gravamen sobre las parcelas declaradas.

Asimismo, se oficia a la Delegación de Hacienda correspondiente, para que expida certificación de las parcelas de la zona adjudicadas a la Hacienda por débitos fiscales, con las cuales se procede en la forma que determinan el artículo 8.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956 y la Orden Conjunta de los Ministerios de Hacienda y Agricultura de 27 de julio de 1957.

Los resultados de la investigación se trasladan a las correspondientes fichas parcelarias y de propietarios, que a su vez se refunden en los correspondientes «boletines individuales de propiedad», «relaciones de propietarios» y «relaciones de gravámenes» (éstas divididas en relación de cargas y situaciones jurídicas que implican posesión y que no implican posesión), que, como parte integrante de las Bases de la Concentración, serán propuestas a la Comisión Local para su aprobación.

Confeccionados los correspondientes ficheros de parcelas y de propietarios, se investigan nuevamente los casos de parcelas declaradas por varios propietarios, rectificándose los errores o resolviéndose las contradicciones con arreglo a las normas que después examinaremos y de parcelas de propietario desconocido, las cuales, si continúa sin poderse averiguar cuál es su titular, se consideran pertenecientes al Estado, con arreglo a lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Concentración Parcelaria (6).

(6) Nuestra legislación adopta con él el procedimiento seguido en Francia para las parcelas abandonadas por los artículos 10, 12 y concordantes del *Code Rural*; con más claridad y ventaja en lo que puede tener de regla supletoria para facilitar la concentración, pero sin la más importante facultad de expropiación de las tierras abandonadas, aunque de propietario conocido, que allí se concede a la Comisión Comunal.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Concentración Parcelaria, estimamos que la resistencia de los interesados a suministrar los datos necesarios para la investigación de propietarios podrá ser sancionada con multa de 100 a 500 pesetas, que será impuesta por el Servicio de Concentración Parcelaria y hecha efectiva por la vía de apremio judicial.

Comoquiera que los resultados de investigación de propietarios serán objeto de las Bases de la Concentración y de la correspondiente declaración de dominio, y trasladados en igual forma a los lotes de reemplazo que deberán inscribirse en el Registro de la Propiedad, se procura que en esta fase de la concentración queden completos los datos que para ello serán precisos en su día. A este efecto, las instrucciones consignan una serie de reglas prácticas que sería prolijo enumerar.

El sistema seguido en España para la investigación de propietarios es práctico, eficaz y, sobre todo, breve, pero no carece de crítica, pues, al menos a nuestro juicio, adolece de defectos, y aun de defectos de bulto, el principal de los cuales es la manera como aparece sobrevalorada la posesión y la poca importancia que se concede al Registro de la Propiedad, institución cuyo objeto es, precisamente, la constatación de la situación jurídica de las fincas. Contra este defecto se han pronunciado, con criterio casi unánime, los expositores de la materia (7).

No había, en efecto, inconveniente en que, como lo hizo la primitiva Ley de 1952, se considerase la posesión como justificación supletoria del derecho de dominio, de la titularidad jurídica de las parcelas afectadas por la concentración. La posesión supone, normalmente, una presunción de propiedad, y es también, normalmente (8), la exteriorización del dominio, la forma en que éste se manifiesta. «Aparentemente y provisoriamente —dice Roca SASTRE (9)—, la propiedad y la posesión se confunden o asemejan. El poseedor se conduce externamente como el propietario y provisoriamente es mantenido, protegido interdictalmente. La posesión, en sí misma considerada, es, pues, el ejercicio o estado de hecho de la propiedad». Pero lo que sólo por una verdadera aberración jurídica puede llegar a concebirse es que se hayan con-

(7) V. MANUEL PEÑA en *Anuario de Derecho Civil*, tomo VI, enero-marzo 1953; GONZÁLEZ PÉREZ: "El régimen jurídico de la concentración parcelaria", en la misma revista, tomo VII, julio-septiembre 1954; MORENO TORRES: "La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad", *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, julio-septiembre 1956, etc.

(8) V. IHERING: *El fundamento de la protección posesoria*.

(9) *Derecho Hipotecario*.

fundido la apariencia y la esencia, la forma y el contenido; más aún, que se haya antepuesto la forma-posesión al contenido-dominio, y ésta, que pudiéramos llamar obra maestra de la alquimia del Derecho, es la que realizó la Orden conjunta de 1954, pasando después íntegramente este defecto capital al vigente texto refundido.

El párrafo segundo del artículo 29 de la Ley de Concentración Parcelaria dispone a este respecto, en caso de discordancia entre Registro y posesión: «No obstante, si apareciera acreditada en el expediente la posesión en concepto de dueño a favor de persona distinta del titular registral, el poseedor será considerado propietario a efectos de la concentración y, en este caso, la declaración que con respecto a tales fincas se formule en su día en el Acta de Reorganización de la Propiedad expresará la situación registral acreditada por el oponente y la situación real resultante de la investigación, sin perjuicio de las normas establecidas sobre parcelas litigiosas, en el caso de que el oponente ejercitare judicialmente su derecho». Y no juzgando esto bastante, agrega: «Las situaciones posesorias existentes sobre las fincas serán siempre respetadas».

Sin duda, la certificación global del Registro de la Propiedad sería mucho más adecuada, jurídicamente, para realizar la investigación de los propietarios de una zona; y si no lo es en absoluto, como pudiera esperarse, es debido al absurdo e indefendible sistema de inscripción voluntaria que sigue nuestra legislación (10). Se ha rechazado el procedimiento de la certificación global del Registro por lo que pudiera suponer de trabajoso, de dilatorio y de caro, pero, como decimos, esto no justifica la regulación de la Ley (11).

(10) Pocas veces ha sido defendido un error tan trascendental como la permanencia de la teoría del título y modo y su consecuencia de la inscripción puramente voluntaria, con un argumento tan inconsistente como el de la tradición jurídica y el posible prestigio de la norma. En cuanto a la primera, si se hubiera seguido siempre, aún estaríamos aferrados a las ficciones y fórmulas del primitivo derecho romano, o aún más primitivas; y por lo que respecta al segundo... la norma jurídica no debe atender a su posible inobservancia, sino a proveer de medios para imponer su cumplimiento. De lo contrario, ¿qué sería de las leyes de policía, fiscales, etc., que se están conculcando a cada instante, sin que por ello se supriman ni dejen de promulgarse otras aún más rigurosas? No es momento de discutir este punto, pero la más sana crítica científica debe luchar a muerte contra esta apatía y cortedad de miras.

(11) Se ha procurado, sin embargo, conseguir la máxima relación posible con el Registro, mediante la solicitud de certificación registral en casos concretos que establece el artículo 29 de la Ley de Concentración Parcelaria y mediante insistentes recomendaciones recogidas en las Instituciones de régimen interno, que llegan a disponer que el Registrador de la Propiedad de la Delegación realizará una visita al Registro del Partido para investigar la existencia de hipotecas y gravámenes, visita, sin embargo, de escasos resultados prácticos, por razones obvias, y de efectos limitados, además, a los derechos limitativos y no al de dominio.

El sistema que debiera seguirse, a nuestro juicio, en la investigación de propietarios, sería admitir como justificación del dominio controvertido, en primer lugar, la certificación del Registro de la Propiedad, como expresión formal y jurídica del Derecho; en su defecto, el título, público o privado, como expresión del consentimiento, y, sólo en defecto de ello, la posesión.

Nos fundamos para ello, entre otras muchas, en las siguientes principales razones:

El sistema estaría más de acuerdo con nuestro régimen jurídico general, civil e hipotecario. La regulación de este punto en la Ley de Concentración entraña una flagrante violación del precepto contenido en el artículo 313 de la Ley Hipotecaria.

Conforme el artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria, la nueva ordenación de la propiedad será inexcusablemente inscrita en el Registro de la Propiedad. Ahora bien, es axioma del Derecho hipotecario que sólo deben recibir la protección registral aquellos títulos o derechos que no dejen duda de su autenticidad, validez y legitimidad. La posesión no es nunca un derecho perfecto, sino más que vulnerable; es una situación que sólo por la puerta falsa entra dentro de la protección jurídica. Desde luego que la Ley de Concentración Parcelaria establece que para la inscripción de las nuevas fincas se entenderá modificada en lo necesario la vigente legislación hipotecaria y que lo que se va a inscribir no es la posesión en sí, sino ésta transformada en dominio por virtud de la concentración; pero, de todos modos, entendemos que estas importantes excepciones debieran haberse reducido al mínimo indispensable.

La vaguedad de la legislación que analizamos, que se refiere únicamente a «posesión en concepto de dueño» e incluso a «situación de hecho», insistiendo en que «las situaciones posesorias serán siempre respetadas», hace imposible precisar si basta la simple tenencia o la Ley exige un verdadero *jus possessionis*. Nos inclinamos a esta interpretación, pero, en este caso, obliga a las Subcomisiones de Trabajo y Comisiones Locales a complicados supuestos de calificación del *corpus* y del *animus*, del transcurso del tiempo mínimo para la adquisición del derecho, etc., que casi invaden la esfera judicial.

Al prescindir la Ley del requisito de la buena fe en la posesión, abre las puertas a toda clase de despojos, fraudes e inmoralidades, siendo muy dudoso que las Comisiones y Subcomisiones

puedan negarse a reconocer y admitir la posesión, aun cuando sepan que los bienes pertenecen en realidad a menores o ausentes, con la agravante de que, en virtud de la concentración, este ilegal estado de hecho queda transformado en un estado de derecho que el verdadero titular vendría obligado a destruir.

Claro es que los males que esta errónea regulación legal puede producir quedan muy disminuidos por la cuidadosa y prudente interpretación que las Comisiones y Subcomisiones realizan en la aplicación de estos preceptos y por las medidas directas e indirectas que adoptan para evitarlos, pero no es menos cierto que sería preferible que fuese la Ley quien los impidiese o, al menos, que no los amparase.

Se nos objetará que la Ley sale al paso de estos inconvenientes al no considerar protegidas por la fe pública registral las inscripciones que como consecuencia de la concentración se realicen y suspender, además, la protección al tercer adquirente durante los primeros cinco años (regla 2.^a del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria); que, además, los titulares perjudicados podrán reivindicar sus derechos o entablar cuantas acciones les correspondan; la sentencia que como consecuencia de ellas se dicte será tenida en cuenta por la concentración sin más limitaciones que las establecidas en el artículo 43, y que, por último, no puede entorpecer la concentración la existencia de propietarios que, más o menos negligentes en la protección de sus derechos, hayan consentido la existencia de estados posesorios antijurídicos. No es momento de entrar en la discusión (diremos, empleando términos muy conocidos para los hipotecaristas) de qué almohadas han de considerarse más cómodas para dormir, si las del Registro, o de una perfecta titulación, o las de la simple posesión —la doctrina jurídica ha formado ya opinión sobre ello—, pero sí hemos de insistir en que todo esto pudiera haberse evitado o, al menos, aminorado mediante otra regulación legal más acorde con la orientación actual del Derecho y sin perjuicio para la concentración.

Hemos analizado el problema en términos generales, pero aún resulta más complicado cuando existe una inscripción en el Registro de la Propiedad contradictoria con la posesión.

Para salvar estos casos dicta la Ley reglas especiales; pero al pretender armonizar las normas generales de la investigación de propietarios y sus demás preceptos con los de la Ley Hipotecaria y con los efectos que necesariamente debe producir la inscripción

en el Registro de la Propiedad, incurre en peligrosos confusionismos, e incluso contradicciones muy difíciles, a veces, de salvar.

Para el caso de que durante el período de encuesta de las bases provisionales de la concentración llegara a conocimiento de la Comisión Local alguna discordancia entre el Registro y los resultados de la investigación, dispone el artículo 29 de la Ley de Concentración Parcelaria que se solicitará certificación registral del asiento correspondiente, y comprobada la contradicción se citará personalmente, por una sola vez, a los titulares registrales o sus causahabientes, si su paradero fuese conocido, haciéndose en otro caso la citación por edictos. «Durante los treinta días siguientes —continúa diciendo el citado artículo— a la citación podrán dichas personas formular oposición ante la Comisión Local, en cuyo caso regirán las presunciones establecidas en el párrafo primero del artículo 38 de la Ley Hipotecaria».

Hasta aquí todo estaría conforme con la más pura técnica hipotecaria. El artículo 38 de la Ley Hipotecaria establece una triple presunción *iuris tantum* de existencia de los derechos, de pertenencia de los mismos al que aparece como titular en el Registro y de que éste tiene, además, su posesión; principio completado en su aspecto sustantivo por el párrafo tercero del artículo 1.º de la misma Ley, a tenor del cual los asientos practicados en el Registro «están bajo la salvaguardia de los tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». «Esto significa —siguiendo a Roca SASTRE, cuya teoría sobre este punto nos parece la más acertada— que el titular registral aparece legitimado como titular de un derecho real completo, en el sentido de hallarse en su pleno ejercicio, al objeto de que el titular, según el Registro, sea tratado como poseedor real, es decir, como propietario poseedor» en tanto no se demuestre, en la forma determinada por la Ley y Reglamento Hipotecario, que el Registro es inexacto. Este desarrollo de los efectos de la inscripción resuelve, en realidad, suficientemente el problema de la investigación de propietarios a efectos de la concentración parcelaria, como a todos los demás efectos legales. Sin embargo, la Ley de Concentración Parcelaria, después de parecer recogerlo en el precepto que comentamos, agrega: «No obstante, si apareciera acreditada en el expediente la posesión en concepto de dueño a favor de persona distinta del titular registral, el poseedor será considerado propietario a efectos de la concentración,

y, en este caso, la declaración que con respecto a tales fincas se formule en su día en el Acta de Reorganización de la Propiedad expresará la situación registral acreditada por el oponente y la situación real resultante de la investigación, sin perjuicio de las normas establecidas sobre parcelas litigiosas en el caso de que el oponente ejercitare judicialmente su derecho».

¿En qué queda, pues, el precepto del artículo 29 de la Ley de Concentración Parcelaria de que «regirán las presunciones establecidas en el párrafo primero del artículo 38 de la Ley Hipotecaria»; En nada, como vemos, después de la manifiesta contradicción con el que a continuación se consigna. La Ley de Concentración se limita, en realidad, únicamente, a ordenar que se haga en el Acta de Reorganización reserva de los derechos del titular registral.

Un último problema queda por exponer: ¿Qué efectos producirá la reserva a que acabamos de referirnos y su expresión en el Acta? La Ley de Concentración Parcelaria no lo regula; ni siquiera dice si tal circunstancia ha de recogerse en el título de propiedad que en su día expida el Notario y en la inscripción que de él se practique en el Registro (12). Estimamos que si, ya que, de lo contrario, carecería de finalidad la constatación en el Acta, pero, consignada esta circunstancia en el Registro, ¿qué consecuencias se derivarán de ello? A nuestro juicio, serán semejantes a las de anotación preventiva de demanda de propiedad, es decir, destruir la buena fe de los posteriores adquirentes e impedir que surja el tercero hipotecario, situado en una posición registral inatacable; pero estos efectos sólo se producen durante el plazo de cinco años, transcurridos los cuales el antiguo titular pierde su derecho en cuanto a terceros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.

Esta situación especial produce sus efectos, a nuestro juicio, automáticamente, debiendo considerarse independiente del derecho a pedir anotación preventiva que la regla 2.ª del artículo 55 concede al titular registral que inste el traslado a los nuevos lotes, de los derechos que afectaren a las parcelas de procedencia, ar-

(12) De una manera general, dispone la norma 3.ª del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria que "en la inscripción de las fincas de reemplazo se hará constar que quedarán afectadas por las situaciones registradas relativas a las parcelas de procedencia en los términos que se desprenden de la regla anterior", regla que será objeto de examen en su lugar oportuno.

título que analizaremos al tratar de la suspensión de la fe pública de las nuevas inscripciones.

BASES DE LA CONCENTRACIÓN.

El expediente de concentración parcelaria de una zona, tal como aparece estructurado en nuestro sistema jurídico, se halla dividido, desde su iniciación hasta su terminación con la inscripción en el Registro de los títulos de las nuevas fincas y la disolución de la Comisión Local, en tres etapas intermedias: las Bases de la concentración, el Anteproyecto y el Proyecto definitivo y Acta de Reorganización de la Propiedad. La fijación de los bienes incluidos en la concentración, la clasificación y valoración de tierras y la investigación de propietarios son tareas que corresponden a la primera etapa y que se plasman de manera definitiva en alguna de las bases de la concentración, pero no son los únicos que con carácter previo o simultáneo a la fijación de las bases se realizan, pues al lado de ellos existen otros de carácter técnico-agronómico complementarios de la concentración, a los que, por razón de sistemática, nos referiremos muy brevemente.

Dividiremos el estudio de este punto de nuestra tesis en seis apartados: en el primero analizaremos los trabajos técnico-agronómicos citados; en el segundo, las bases provisionales; en el tercero, las bases definitivas; en el cuarto examinaremos la garantía de los interesados y el sistema de recursos; en el quinto, la firmeza de bases, y, finalmente, en el sexto, el cierre del Registro.

A) *Trabajos técnico-agronómicos complementarios de la concentración.*

Con anterioridad o simultáneamente a la encuesta de bases se realizan una serie de trabajos agronómicos, los principales de los cuales son los siguientes:

1.º Plan de Obras y Mejoras Territoriales.

El evitar la disgregación parcelaria, reuniendo en una sola o en el menor número posible de fincas la totalidad de la propiedad territorial de un titular, es, sin duda, el presupuesto básico, como antes hemos dicho, de unas buenas condiciones económicas de explotación de la propiedad agraria, pero no se conseguirá íntegramente este resultado si a la vez que se realiza la concentración

parcelaria no se acompaña ésta de las mejoras necesarias para el cultivo adecuado de las nuevas fincas. De aquí que de las tres modalidades de concentración de que habla BENEYTO (13), la tendencia de todas las naciones es hacia la que pudiéramos llamar mejora integral mediante las necesarias obras de mejora, mucho más cara, sin duda, pero de mayores resultados prácticos (14). España se ha orientado claramente hacia este sistema, ya iniciado por el párrafo c) del artículo 4.º de la Ley de 1952 y desarrollado por disposiciones posteriores, singularmente por la Orden de 26 de octubre de 1953.

En Suiza, la concentración incluye cuantas obras se estiman necesarias, tales como caminos, desagües, puestas en riego, presas, etcétera; cifrándose, según PINZI (15), el coste de la concentración y obras de mejoras en una cantidad que oscila entre 1.000 y 2.000 francos suizos por hectárea.

En Alemania, la concentración incluye normalmente caminos, canales, obras hidráulicas de riego, saneamiento y otras variadas formas de mejora territorial.

En Francia, con arreglo al artículo 25 del *Code Rural*, la concentración comprende el establecimiento de nuevos caminos, arranque de setos, enrasamiento de taludes, llenado de zanjas, regularización de cursos de agua no navegables ni flotables y limpieza de los mismos, canales y obras de irrigación, saneamiento de terrenos pantanosos, etc.

En España, las obras de mejora son también de carácter muy

(13) "Una, con sentido restringido: agrupación de parcelas dentro de limitadas posibilidades, en extensiones más amplias, sin trazar ni construir nueva red de caminos ni obras; otra, con sentido medio: hacer una agrupación más intensa, con nueva red de caminos y pequeñas obras de mejoras; y, por último, la de sentido más amplio, que puede considerarse como una auténtica reorganización de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, la que lleva a los núcleos rurales mejoras de todas clases, que incluso son necesarias no ya bajo el punto de vista productivo, sino de la civilización, haciendo más agradable la vida en el campo, con la desarticulación consiguiente de la emigración de la población campesina a las ciudades."

(14) En Alemania y otros países coexisten las dos formas de concentración, la de sentido amplio con mejoras y completa reorganización territorial y la "concentración simplificada" sin obras de mejora, de la que se hace gran uso en Baviera, donde, según GAMPERL, se han concentrado hasta ahora, por este procedimiento, unas 80.000 hectáreas.

En Suiza, al lado de la concentración integral, que es considerada como el ideal, existe, sobre todo en el cantón de Vaud, el antiguo sistema de "reunión parcelaria" sin obras de mejora.

En Suecia subsiste aún la primitiva forma de concentración de sentido restringido (Storkifte), iniciada en el siglo XVIII, pero va siendo desplazada por el sistema de concentración integral Lagaskifte.

En Dinamarca, Finlandia, Noruega, Bélgica, Holanda, Grecia, etc., se aplican desde el principio de la concentración un mínimo variable de mejoras, si bien en Holanda el Acta de 1954 permite acudir en ciertos casos a la concentración simplificada.

En Austria se conoce la forma de concentración integral (Kommassierung). En este país y en Irlanda (que, por lo demás, sigue una evolución peculiar) se combina la concentración con medidas de colonización, descentralización de las explotaciones e incluso traslado a nuevas zonas de los excedentes de población agrícola.

(15) En *Rivista di Economia Agraria*, diciembre 1956, págs. 628 y sigs.

variado e incluyen desde el nuevo trazado de caminos, redes de saneamiento y desagüe hasta el encauzamiento de ríos y arroyos, captaciones de aguas para riego, construcción de puentes, abrevaderos e incluso electrificación y abastecimiento de aguas de núcleos urbanos.

Es importantísimo que estas obras, o al menos muchas de ellas, se realicen simultáneamente a la concentración, ya que de este modo pueden ser estudiadas en función de la concentración y los nuevos lotes distribuirse con relación a ellas; además, su ejecución, en virtud de la concentración, ni necesita de la expropiación de los terrenos afectados, sino que el exceso de éstos, si fuere preciso, se descuenta proporcionalmente de toda la superficie a concentrar, y, por último, mediante la coordinación adecuada de todas estas operaciones se consigue estructurar el terreno agrícola de la forma más conveniente para su revalorización integral.

Tal como queda estructurada la realización de estas obras y mejoras en la vigente Ley de Concentración Parcelaria, presenta las siguientes particularidades:

Pueden diferenciarse, por razón de su régimen económico, tres clases de mejoras: obras de interés común costeadas íntegramente por el Estado; obras cuya realización subvenciona el Estado hasta con un 40 por 100 de su importe, y obras costeadas por los particulares beneficiados, aunque acogiéndose a los beneficios establecidos por la Ley de 27 de abril de 1946 y Reglamento para su aplicación de 10 de enero de 1947.

Corresponde la redacción del Plan de obras y mejoras territoriales a la Comisión Técnica, que se constituirá dentro de los quince días siguientes a la publicación del Decreto de concentración y estará compuesta por tres miembros: un Ingeniero del Servicio de Concentración Parcelaria designado por el Jefe de éste, que actuará como Presidente; un Ingeniero agrónomo designado por el Director general de Colonización, y como Secretario, el Ingeniero encargado de la concentración de la zona.

El plan de obras se divide, normalmente, en dos partes: en la primera se incluyen las obras cuyo proyecto y ejecución no exigen que los estudios de concentración se encuentren en un estado avanzado y corresponden y se publican en la encuesta de bases; en la segunda se incluyen las demás obras y mejoras que corresponden a la fase del anteproyecto. Ambas partes del plan de mejoras se aprueban por Orden ministerial, la publicación de la cual atribuye

al Servicio de Concentración Parcelaria la facultad de expropiar los terrenos que, no estando sujetos a concentración (ya que si lo estuvieren serán compensados al atribuir el correspondiente lote de reemplazo y descontados de la superficie total), fueren necesarios para la ejecución de las obras comprendidas en el Plan, pudiendo el Servicio de Concentración Parcelaria utilizar el procedimiento de urgencia establecido en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y entendiéndose sustituido por el Decreto de concentración el acuerdo del Consejo de Ministros sobre declaración de utilidad pública y urgente ejecución (artículo 14 de la Ley de Concentración Parcelaria).

Terminadas las obras se verifica la entrega de ellas al Organismo correspondiente, según la naturaleza de aquéllas: Diputación, Ayuntamiento, Hermandad de Labradores y Ganaderos o Grupo Sindical de Colonización, que asume las obligaciones de su conservación.

2.º Plan de siembras y barbechos.

Tiene por finalidad evitar que los agricultores a quienes no interesa ya el cuidado de unas parcelas que muy probablemente van a ser adjudicadas a otros realicen un laboreo abusivo de las mismas mientras la concentración se realiza, lo que, según el preámbulo de la Orden de 18 de septiembre de 1954 que estableció dicho Plan, constituye «no sólo un acto antieconómico y contrario a las más elementales normas de cultivo, sino una alteración del valor de las parcelas con relación a la clasificación hecha a efectos de concentración parcelaria, que incluso cabe sea realizada maliciosamente».

El temor a incurrir en análogo defecto que el señalado por nuestro compañero DELGADO ROLLÁN en el preámbulo de su breve aunque sustancioso trabajo, al que más adelante hemos de referirnos, nos veda insistir más en estos puntos de carácter exclusivamente agronómico.

B) Bases provisionales.

Una vez realizados los trabajos correspondientes a la determinación del ámbito objetivo de la concentración, clasificación y valoración de tierras, investigación de propietarios y planes de obras y mejoras y de siembras y barbechos, se procede a su publicación, mediante la llamada «encuesta de bases provisionales».

Fué establecida la encuesta de bases provisionales en el artículo 16 de la Orden Conjunta de 1954, ya que los primitivos textos no contenían más que preceptos de carácter muy general.

La Orden de 2 de julio de 1953, primera que estructuró el procedimiento de concentración, no reguló sino una encuesta para las bases de la concentración en su artículo 15, e incluso ésta con plazos muy reducidos. Estimándose, sin embargo, que la salvaguardia de los derechos de los particulares, dada la especial configuración del expediente de concentración, exigía una más amplia información pública, el artículo 16 de la Orden Conjunta dispuso que, «una vez reunidos los datos que permitan establecer con carácter provisional las bases de la concentración, se realizará una encuesta que consistirá en la publicación de dichas bases provisionales, para que todos aquellos a quienes afecten puedan formular las observaciones verbales o escritas que estimen pertinentes»; el artículo 17 estableció como plazo de exposición el de quince días, prorrogable por la Jefatura del Servicio por cuatro periodos iguales.

La Ley de 20 de julio de 1955 recogió, si bien de manera harto confusa, los preceptos de la Orden Conjunta en sus artículos 8.º y 9.º, estableciendo el plazo de treinta días, siendo después las disposiciones de la Orden Conjunta y de esta Ley recogidas en los artículos 27 y 28 del vigente texto refundido, que, con criterio nada ortodoxo, modificó los plazos que aquélla establecía.

No carece de paralelo el sistema de encuesta provisional seguido en nuestra Patria con el de otras naciones. En Alemania, por ejemplo, los nuevos caminos y redes de saneamiento y la clasificación y valoración de tierras se reflejan en un plano que se expone durante dos semanas en el Ayuntamiento y al cual los propietarios interesados pueden formular propuestas y sugerencias, y transcurridos estos catorce días los Organismos de concentración aprueban definitivamente aquellos resultados, publicándolos nuevamente. La regulación española parece, sin embargo, adaptada, con las naturales modificaciones, de la francesa (16).

(16) A tenor de lo dispuesto en los artículos 9.º y 10 del Code Rural, la Comisión comunal, previos los correspondientes anuncios, deposita en la Alcaldía del municipio en que esté situada la zona los documentos siguientes:

A) Un plano parcelario de las tierras a concentrar, indicando la situación, extensión, cultivo y clase de las parcelas afectadas, las parcelas edificadas y enclavadas.
B) Un plano indicando las parcelas incultas o abandonadas.
C) Un estado parcelario de las propiedades con los correspondientes datos catastrales.
D) Un duplicado del Boletín Individual de Propiedad, indicando las parcelas aportadas por cada uno, su superficie y clasificación.

Nuestra vigente Ley de Concentración Parcelaria establece claramente la diferencia entre la «encuesta de bases provisionales» y la «publicación de las bases definitivas», consecuencia de aquéllas, en los artículos 27 y 28.

Supone la encuesta de bases provisionales la adaptación a la concentración parcelaria del llamado trámite de audiencia, recogido con carácter general por el artículo 91 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, a tenor del cual, «instruidos los expedientes e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes» (17). Pero presenta la particularidad del aumento desmesurado de los plazos de exposición, que aquí son de treinta días como mínimo y noventa como máximo. Sin embargo, la nueva Ley de Procedimiento Administrativo ha reducido a la mitad el plazo máximo de treinta días que establecía la antigua base 10 del artículo 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889, a nuestro entender, con un criterio altamente elogiable, ya que en la vida moderna la facilidad de comunicaciones permite una mayor y más rápida difusión de las noticias y, por lo tanto, una mayor garantía de los interesados, debiendo tenderse, en cuanto no sea incompatible con ésta, a conseguir la máxima celeridad en la tramitación de los expedientes y procedimientos, que por la situación de incertidumbre que originan producen alteraciones gravemente perjudiciales. Aún más se acentúan estos inconvenientes en el expediente de concentración parcelaria, que supone una reordenación total de la propiedad rústica y de los derechos constituidos sobre ella, y, sin embargo, se señala un plazo máximo nada menos que seis veces mayor que el de la Ley de Procedimiento (18).

F) Un estado de los caminos rurales públicos.

Se acompaña, además, una Memoria explicativa justificando las operaciones de clasificación y valoración de tierras.

Estos documentos se exponen por plazo de un mes, y transcurrido éste se recogen durante tres días las observaciones y reclamaciones de los interesados y terceras personas, practicándose las rectificaciones que procedan.

(17) Para una más detallada exposición del trámite de audiencia, en relación con la concentración parcelaria, véanse los trabajos de Jesús González Pérez: "El régimen jurídico de la concentración parcelaria", en *Anuario de Derecho Civil*, tomo VII, y "La concentración parcelaria", en el tomo VI de la misma revista.

(18) Es de esperar que este punto quede modificado al realizar el Servicio de Concentración Parcelaria la adaptación que para todos los organismos autónomos prevé la disposición final 4.ª de la misma.

Sin duda, la Ley de Concentración Parcelaria ha pretendido compensar la poca garantía jurídica que para los derechos subjetivos encierra el procedimiento de concentración parcelaria con un aumento de los plazos para que éstos puedan ser ejercitados ante la misma concentración o judicialmente, pero la duración del expediente no atenúa los vicios del sistema, sino que, por el contrario, los acentúa.

Las bases provisionales son sometidas a encuesta, en virtud de acuerdo de la Comisión Local, y quedan reflejadas en los documentos que se exponen, y que son los siguientes:

1.º Plano de la zona, con expresión del perímetro que quedó determinado en el Decreto por el que se ordenase la concentración. En este plano se reflejará además, mediante una clave de colores, que asimismo se expondrá, la clasificación de tierras y las exclusiones y parcelas reservadas.

2.º Propuesta de inclusiones y exclusiones de parcelas de la periferia.

3.º Relación de cultivadores y titulares de gravámenes que implican posesión.

4.º Relación de titulares de gravámenes y situaciones jurídicas que no implican posesión sobre las parcelas a las que afectan.

5.º Relación de los coeficientes de compensación entre las distintas clases de tierra.

6.º Relación de las parcelas cuya exclusión ha de proponerse al Ministerio de Agricultura.

7.º Colección de los boletines individuales de propiedad, por orden alfabético, en los que se consignan:

a) El nombre y apellidos, razón social o denominación del propietario individual o colectivo.

b) Sus circunstancias personales.

c) Las parcelas de que figuran como aportantes, debidamente individualizadas por el número que a las mismas corresponde y del polígono en que se hallen encuadradas. Se consignan, además, las siguientes circunstancias relativas a las mismas:

a') Clase de cultivo de la parcela.

b') Sistema de explotación (cultivo directo, arrendamiento, aparcería, precario, etc.).

c') Nombre y apellidos del cultivador.

d') Clasificación.

e') Extensión superficial.

f') Naturaleza familiar de los bienes (privativos, gananciales, dotales estimados, parafernales, dotales inestimados, etc.).

g') Cargas y limitaciones que las afecten, a excepción de las servidumbres prediales, indicándose asimismo, en su caso, el nombre del titular de la carga, importe y duración de la misma, y siempre que se trate de hipotecas, o cuando aparecieren acreditados en el expediente, los datos registrales del gravamen.

8.º En el caso de que existan, relación de las tierras que serán aportadas por el Instituto Nacional de Colonización, con indicación del precio y condiciones de adquisición.

9.º Plan de obras y mejoras, en las condiciones que determina el apartado e) del artículo 18 de la Orden Conjunta.

Aunque la Ley no lo indica, ha de entenderse, de acuerdo con el principio general y con el precepto de los artículos 59 y 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo (que, con arreglo al número 4 de su artículo 1.º, tiene carácter supletorio para los Organismos autónomos), que en el plazo de exposición sólo se computarán los días hábiles y que no se computará el día inicial.

Al identificarse la naturaleza de la encuesta con el trámite de audiencia, no cabe durante ella la interposición de recurso, sino sólo de alegaciones u observaciones (19), que, conforme el artículo 27 de la Ley de Concentración Parcelaria, podrán ser verbales o escritas.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 28, durante el período de encuesta los titulares registrales podrán formular ante la Comisión Local oposición a la atribución de propiedad u otros derechos reales, realizada como consecuencia de la investigación, bien entendido que «si no lo hacen dentro del período de encuesta se declarará el dominio de las parcelas y sus gravámenes o situaciones jurídicas en la forma que se publica al efecto de su inscripción en el Registro de la Propiedad». Ahora bien, la interpretación a *sensu contrario* del precepto transcrito podría hacer pensar que cuando se formula oposición no se realizará la aludida declaración de dominio, lo cual, como anteriormente hemos visto, no es exacto.

Si durante el período de encuesta llegara a conocimiento de la Comisión Local la existencia de algún caso concreto de una discordancia entre el Registro y los resultados de la investigación, se solicitará certificación registral del asiento correspondiente y, comprobada la contradicción, se citará personalmente por una sola vez a los titulares registrales o sus causahabientes si su paradero fuese conocido, o citándolos, en caso contrario, por edicto, a fin de que puedan formular oposición. Si comparecieren, se atenderá a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29, ya analizado. Del mismo modo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la

(19) V. artículo 121 de la Ley de Procedimiento.

Orden Conjunta, durante el período de encuesta «todas aquellas personas que se crean titulares de algún derecho sobre las fincas podrán invocarlo ante la Comisión Local y exhibir ante la misma los títulos justificativos de tal derecho. Durante el mismo período, las Comisiones Locales oirán y tomarán sucinta nota de cuantas observaciones o sugerencias se formulen verbalmente o por escrito por todas aquellas personas que directa o indirectamente se consideren afectadas por la concentración. En vista del contenido de los títulos aportados o de las observaciones o sugerencias formuladas, las Comisiones, sin dictar acuerdos formales, harán las rectificaciones que consideren oportunas al efecto de acordar en su día lo que proceda sobre las bases de la concentración».

Por lo tanto, como consecuencia de las alegaciones presentadas, la Comisión podrá, o modificar las bases provisionales, para elevarlas después a definitivas, o bien mantenerlas a pesar de la oposición de los titulares de dominio u otros derechos reales inscritos o no inscritos; pero, a nuestro entender, existe una ligera diferencia entre que el oponente tenga o no inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad.

Si no fuere titular inscrito, o existe acuerdo entre él y el poseedor, en cuyo caso se respetará y cumplirá el acuerdo tenga o no título, o no existe acuerdo, en cuyo caso se respetará la situación de hecho y se declarará, sin limitación alguna, el dominio a favor del poseedor. Por lo tanto, a efectos de la concentración parcelaria, los títulos documentales, de cualquier clase que sean (excepto, claro es, las resoluciones judiciales), son totalmente inútiles. Por el contrario, si el oponente es titular inscrito y no existiera acuerdo, se declarará el dominio a favor del poseedor, pero reservando en dicha declaración de dominio los derechos del titular registral.

C) *Bases definitivas.*

Con vista del resultado de la encuesta y transcurridos los plazos a que se refieren los artículos anteriores —dispone el artículo 30—, se establecerán las siguientes bases:

- a) Perímetro de la zona a concentrar.
- b) Clasificación de tierras y fijación previa y con carácter general de los respectivos coeficientes que hayan de servir de base para llevar a cabo compensaciones cuando resulten necesarias.
- c) Declaración de dominio de las parcelas a favor de los que

en concepto de dueños hubieren sido incluidos en las relaciones de propietarios previamente publicadas y determinación de la superficie perteneciente a cada uno y de la clasificación que corresponde a dicha superficie.

d) Relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hayan quedado determinadas en el período de investigación.

La Comisión Local aprueba las bases definitivas de la concentración de la zona en la correspondiente sesión, acordando la publicación de las mismas, aprobación que tiene la naturaleza de un acto administrativo, contra el cual caben los recursos oportunos.

La publicación se realiza mediante la inserción de los correspondientes anuncios en el Boletín Oficial de la provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento o Ayuntamientos en que radique la zona. En dichos anuncios se advierte a los interesados que los documentos en que se contienen las bases se hallan expuestos al público en el Ayuntamiento correspondiente, y que contra aquéllos podrán recurrir en el plazo de quince días, contados desde que termine la publicación.

Los documentos que se exponen son los mismos señalados con los números 1, 3 y 4 para la encuesta de bases provisionales, con las rectificaciones oportunas, y si en ellos hubiere habido modificación, los señalados con los números 2 y 6. En lugar de la colección de boletines individuales de propiedad se expone ahora la colección de declaraciones de dominio, que se realiza en impresos encasillados casi idénticos a los boletines individuales de propiedad. Para garantizar su exactitud e inalterabilidad, exigen las normas del Servicio de Concentración Parcelaria los siguientes requisitos formales en los mismos:

a) La colección completa de declaraciones de dominio se encuadernarán colocadas por orden alfabético de propietarios.

b) Los propietarios irán numerados correlativamente y, asimismo, todas las hojas irán foliadas por orden correlativo, selladas con el sello de la Comisión Local y con la rúbrica del Secretario de la misma estampada inmediatamente debajo de la última parcela consignada de las de un mismo propietario. Las enmiendas habrán sido debidamente salvadas.

c) La colección completa de declaraciones de dominio (impresos T-40 en la nomenclatura interna del Servicio) llevará al final una diligencia firmada por el Secretario, con el visto bueno del Presidente, en la que se consignará el número de propietarios,

el número de hojas que comprende, que todas ellas van numeradas correlativamente y la fecha de aprobación.

El aviso anunciando la publicación de las bases se insertará tres días en el Boletín de la provincia; a partir de la fecha del último, comenzará a contarse el plazo de los treinta días de publicación.

La exposición de estos documentos en el Ayuntamiento tiene carácter de notificación colectiva (20), procedimiento autorizado por el párrafo primero del artículo 49 de la Ley de Concentración Parcelaria.

Tiene su origen este precepto en el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954, cuyo preámbulo lo justificó diciendo que una de las dificultades que entorpecen o pueden entorpecer el ritmo de los trabajos de concentración «está determinada por la imposibilidad material de comunicarse con los nuevos propietarios afectados por los trabajos de concentración, utilizando los sistemas ordinarios de notificación que han sido establecidos por la legislación administrativa para trasladar resoluciones o acuerdos a un reclamante o recurrente interesado en un caso particular y que ha comunicado previamente su domicilio a la Administración, o consta a la misma, pero que desde luego son manifestamente inútiles para dirigirse a una masa de propietarios cuyo domicilio se desconoce y a quienes es indispensable informar de la marcha de los trabajos para que puedan colaborar u oponerse a ellos en los distintos supuestos previstos por la Ley».

Tal sistema de notificación es criticado por GONZÁLEZ PÉREZ, que estima no lo justifica el hecho de que el expediente de concentración sea de carácter colectivo, puesto que esta misma circunstancia puede darse en el expediente de expropiación forzosa, a pesar de lo cual la Ley reguladora de esta materia ordena en su artículo 20 la formación de una relación nominal de los interesados en la expropiación, y en su artículo 21, apartado 3.º, impone la notificación individual a cada uno de los interesados de la necesidad de la ocupación.

Reconocemos lo lógico de esta postura, que supone la máxima garantía para los interesados, pero estimamos que las necesidades

(20) A pesar de ello, frecuentemente se envía un duplicado de la declaración de dominio respectiva, al igual que del Boletín Individual de Propiedad, a los propietarios que no residan en el término municipal en el que se expongan las bases, siempre que tengan domicilio conocido.

prácticas justifiquen más sobradamente la solución adoptada. Por otra parte, el expediente de concentración no tiene la trascendencia del de expropiación. Las múltiples encuestas (dos para las bases, otra para el anteproyecto y otra para el proyecto), las comunicaciones a las entidades de crédito y, por último, la limitación de efectos de la adjudicación realizada que establece el párrafo segundo del artículo 55 de la Ley, creemos suponen una garantía suficiente, sin entorpecer ni dilatar excesivamente el expediente de concentración, que aún juzgamos demasiado lento.

D) *Garantía de los interesados. Recursos.*

La fijación de las bases de la concentración es el primer acto del expediente que tiene propiamente el carácter de decisión administrativa y es también, por ello, el primero que da lugar a recursos.

Es principio fundamental de la concentración que cada propietario, prescindiendo de supuestos excepcionales, tiene derecho, al finalizar el expediente, a recibir una propiedad equivalente a la que él aportó, y por ello ha de autorizársele para exigir que se le considere como aportante de toda la propiedad que realmente le pertenezca, debidamente clasificada y valorada, y que después se le asigne un lote de reemplazo de valor igual a su aportación, salvo los descuentos legales.

De aquí que el propietario tenga en todos los países donde existe concentración el derecho de defenderse y hacer respetar sus derechos por las autoridades judiciales y administrativas. Pero el procedimiento para conseguir esta garantía de los derechos subjetivos afectados por la concentración es muy variado. Así, «en Bélgica, en Irlanda, en Noruega y en Suecia los recursos son planteados ante un Tribunal de Justicia. En Austria, Holanda y España se apela primero ante una comisión de administración o ante una autoridad competente, con derecho a continuar en el Tribunal de Justicia. En Italia, para ciertas medidas, las autoridades administrativas; para otras, las autoridades judiciales. Suiza combina las autoridades administrativas y las autoridades judiciales. Dinamarca emplea una solución especial» (21).

(21) Véase exposición del trabajo sobre concentración parcelaria; *rapport* del Subgrupo II de la Comisión Europea de Agricultura de la F. A. O.
En Alemania, según GAMPERL, la vía de reclamación puede iniciarse ya desde el acuerdo

Nuestro texto refundido estructura los recursos en materia de concentración en los artículos 50 a 53, complementados por los concordantes de la Orden Conjunta (artículos 23 al 29) y por la Orden de 22 de diciembre de 1955, que continúan vigentes. Sin embargo, estos preceptos adolecen a veces de insuficiencia e imprecisión, como hemos de ver.

El artículo 50, con fórmula amplia, dispone que «los acuerdos que adopten las Comisiones Locales o el Servicio de Concentración Parcelaria podrán ser recurridos en alzada por los interesados a quienes directamente afecten, ante la Comisión Central, dentro del plazo de quince días, contados desde que se notificare o terminare la publicación del acuerdo recurrido».

Los términos del párrafo primero del artículo 50, que acabamos de transcribir, plantean ya dos problemas: el concepto de interesados a los efectos del recurso y los actos recurribles, de

de concentración, contra el que es posible recurrir. En el transcurso del procedimiento puede recurrirse contra la valoración, el anteproyecto de redes de caminos de saneamiento y contra el proyecto en todas sus partes (nueva distribución de la propiedad, Decreto de realización, bases definitivas e, incluso por terceros, contra la reordenación y redistribución de derechos y cargas). «Como se ve —comenta el citado autor—, a los participantes se les han concedido numerosas posibilidades para defender y ejercitar su derecho de reclamación. Pero esta caprichosa reglamentación del legislador es en gran parte responsable de que el ritmo de nuestra concentración no pueda alcanzar la rapidez deseada». Los Organismos encargados de resolver las reclamaciones son el Tribunal Superior Mixto y el Tribunal de Concentración. Contra las sentencias del Tribunal de Concentración cabe aún, en ciertos casos, la apelación ante las Audiencias Territoriales Federales.

En Francia, con arreglo al artículo 4.º del Code Rural, «las decisiones tomadas por la Comisión Comunal, en virtud de los capítulos II (Reorganization de la propriété foncière agricole) y III (Remembrement des exploitations rurales) del presente título, pueden ser llevadas por los interesados, o por el Ingeniero Jefe de la Ingeniería Rural, ante una Comisión Departamental de reorganización y concentración. El recurso debe interponerse en un plazo de quince días, a contar de la notificación, o, a más tardar y a falta de notificación, en el término de un mes, a contar de la publicación. La Comisión Departamental resuelve en el plazo de dos meses. Sus decisiones no pueden ser atacadas ante el Tribunal Administrativo más que por incompetencia, exceso de poder, vicio de forma o violación de la Ley. En el término de quince días, a contar de la fecha de la decisión de la Comisión Departamental, el presidente de ésta notifica la decisión al Prefecto. El Prefecto puede, en un plazo de quince días, a contar de la fecha de esta notificación, llevar la decisión ante el Ministro de Agricultura; si no lo hiciera, la decisión se ejecutaría a la expiración de este plazo. El Ministro de Agricultura resolverá, previa audiencia del Consejo Consultivo, en el plazo de tres meses, a contar de la fecha del recurso del Prefecto. Pasado este plazo, la decisión de la Comisión Departamental sobre la cual no haya resuelto el Ministro, es ejecutiva».

Los términos tan generales con que aparece redactado este artículo del Code Rural francés obligan a considerar que el recurso es posible contra cualquier decisión de la Comisión Comunal; con anterioridad al Code, Poincaré estimaba que las decisiones de la Comisión Comunal adoptadas con referencia a las observaciones que los interesados formulan en la encuesta de los trabajos preparatorios no dan lugar a recurso, por tratarse de observaciones sobre hechos materiales y ser suficiente corregir los errores señalados cuando éstos sean considerados ciertos.

Según datos estadísticos publicados en la *Revue du Ministère de l'Agriculture* (núm. 115, marzo 1956), los recursos presentados ante las Comisiones Departamentales no pasan del 50 por 100, de los cuales fueron estimados un 40 por 100. Los recursos presentados en última instancia sólo suponen un 2,6 por 1.000 del número de propietarios afectados por los planes de concentración. Es prematuro un análisis estadístico sobre este punto en España, y, por otra parte, nos faltan datos de conjunto; pero, considerando el número de concentraciones en que hemos actuado y actuamos, desde luego habríamos de deducir un tanto por ciento, con relación al número de propietarios, notablemente inferior, lo cual atribuimos a la mayor participación que nuestro sistema otorga en la concentración a los propietarios y a la existencia de un procedimiento judicial admitido paralelamente a la concentración, pues los casos de actuación judicial son relativamente más frecuentes.

los cuales trataremos seguidamente para exponer después la tramitación del recurso y sus efectos.

a) Determinación del concepto de «interesado» a los efectos del recurso en materia de concentración parcelaria.

El término de que se ha usado y abusado en el ordenamiento jurídico español (pues el error no es sólo de las disposiciones de carácter administrativo) resulta de una vaguedad horrorosa y plantea siempre un problema previo de interpretación, a menudo muy complicado. Es, sin embargo, muy difícil de evitar, en primer lugar porque ello llevaría a la norma jurídica a la necesidad de definir, y después porque incluso en una misma disposición es frecuente que el término se utilice en distintos sentidos, más o menos amplios, lo que obligaría a multiplicar las excepciones o a sentar conceptos para cada caso concreto de imposible generalización.

Supone un gran acierto de la vigente Ley de Concentración Parcelaria la precisión con que ha regulado en qué casos las diligencias y actos afectan sólo al titular-propietario y en cuáles aquéllos pueden referirse a interesados distintos del propietario, pero no ha salvado, ni, a nuestro entender, podía haberse evitado, el escollo que plantea la imprecisión de este término, agravado por el hecho de que en unos casos alude simplemente a «interesados» y en otros a «interesados a quienes directamente afectan...». Teniendo en cuenta que en todos los casos ha de realizarse una interpretación extensiva de estos preceptos, ambos conceptos vienen a quedar, al final, identificados.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia patria han estimado que es preciso tomar en un sentido amplio la palabra «interesado».

La importante sentencia de 14 de abril de 1948 declaró a este respecto, en materia contencioso-administrativa, que la generalidad del término 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 a los interesados, y no cabe duda que esta condición «concorre en quien tenga positivo y evidente interés en materia que le afecte».

Por ello, y de acuerdo con GONZÁLEZ PÉREZ, estimamos estarán legitimados para intervenir en el expediente de concentración parcelaria y para interponer recursos en el mismo, sin perjuicio de la limitación que imponga la especialidad del acto contra el cual se recurra, no sólo los titulares de derechos de propiedad sobre

las fincas afectadas por la concentración, sino también los titulares de derechos reales limitativos del dominio, e incluso los que, aun no siendo titulares de un derecho subjetivo, tengan, sin embargo, un interés legítimo y directo. En cambio, en cuanto a los titulares de derechos personales, creemos ha de observarse cierta cautela en cuanto a su calificación como interesados, pues si en ciertos casos, cuando el derecho recae o afecta a fincas concretas, no puede negarse esta consideración a sus titulares, no es posible, en otros, llegar a esta consecuencia, como ocurriría, por ejemplo con el titular de un simple derecho de crédito, cuya garantía genérica (artículo 1.911 del Código Civil) puede quedar mermada por una inferior valoración de las parcelas del deudor, sin que por ello pueda entenderse legitimado para interponer un recurso.

El carácter de interesado puede concurrir en personas naturales o jurídicas, incluso de Derecho Público, entidades como el Estado, Provincia o Municipio, etc. La Iglesia aparece con mucha frecuencia como interesada a través de las diócesis, fundaciones, capellanías, etc. La capacidad, a falta de normas específicas, ha de regularse con arreglo a la legislación general civil y administrativa.

Cuando se trata de parcelas litigiosas, la Ley de Concentración Parcelaria, en su artículo 43, dispone que «las operaciones de concentración, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, se entenderán con quien públicamente posea a título de dueño la parcela litigiosa, mientras no se comuniquen al Servicio de Concentración Parcelaria sentencia firme contradictoria». Sin embargo, con GONZÁLEZ PÉREZ, opinamos que sería injusto estimar que éste es el único interesado, ya que un poseedor de mala fe podría intervenir en el procedimiento no precisamente para defender los derechos del que es verdadero titular del derecho de propiedad de la parcela o para consentir y no oponerse a una actuación lesiva cuando prevea que ha de ser vencido en el procedimiento entablado, con lo cual podría resultar perjudicado el verdadero titular. Por ello, deben considerarse a ambas partes legitimadas para recurrir en materia de concentración.

La legitimación activa para recurrir presenta particularidades en algunas de las declaraciones concretas de las bases:

α') En la determinación del perímetro de la zona hay que estimar que podrán recurrir no sólo los propietarios, sino, y pese a que la fijación del perímetro no produce efectos administrativos,

dadas las consecuencias prácticas que origina (fiscales, registrales, etcétera), ha de atribuirse esta facultad incluso al Ayuntamiento como corporación. Sin embargo, estimamos no cabe recurso contra la delimitación de las superficies de dominio público, pues la Ley de Concentración Parcelaria remite estos supuestos a la legislación ordinaria civil y administrativa.

b') Con respecto a las relaciones de gravámenes, tanto de los que implican como de los que no implican posesión, estimamos debe restringirse el concepto de interesado. Sólo deben considerarse legitimados para recurrir los titulares de cargas que no hubieren sido incluidos en las relaciones reconociéndose su derecho, o aquellos cuyos derechos se hubieren consignado indebida o inexactamente, y, por último, el propietario cuyas parcelas, estando libres, se hubieren considerado afectadas por alguna carga o limitación, salvo que exista la posesión de tal carga por alguna persona, aun indebidamente, en cuyo supuesto habrá que atender a las presunciones posesorias establecidas. Particular examen merecen dentro de este apartado dos problemas:

1.º Situación de las cargas establecidas a favor de personas indeterminadas. Tal sucede, por ejemplo, con las hipotecas constituidas en garantía de títulos transmisibles por endoso o al portador, y con ciertas limitaciones, otras, como las sustituciones fideicomisarias cuyos beneficiarios no se determinan, la reserva lineal del artículo 811 del Código Civil, etc. En estos supuestos estimamos que la Comisión Local, e incluso los Organismos superiores, deben actuar de oficio en virtud de simple denuncia y practicar las rectificaciones procedentes una vez comprobada la existencia del gravamen o limitación, incluso en período de bases definitivas. Claro está que esta posibilidad es indudable mediante el procedimiento de rectificación y modificación de las bases, pero ello exige nueva publicación y nuevo plazo para recursos, lo que dilata y entorpece el procedimiento. Sería de desear que se concediese expresamente esta facultad a la Comisión Local sin más formalidad que la notificación al propietario afectado y la concesión a éste, si fuere preciso, de nuevo plazo para recurrir. De todas formas, el problema seguiría en pie respecto de las limitaciones denunciadas que la Comisión no hubiese reconocido. Para este supuesto ha de entenderse atribuída facultad para recurrir al Ministerio Fiscal, como representante legal, según las normas generales del Derecho, de todos aquellos que no pueden defenderse por sí mismos. Una

buena medida sería que la Comisión, en todos los casos en que denegare el reconocimiento de alguno de estos tipos de limitaciones, lo notificase al Ministerio Público, por si tuviere a bien interponer el oportuno recurso.

2.º Hipotecas no declaradas, pero vigentes en el Registro de la Propiedad. Cabe que llegue a conocimiento de la Comisión Local la existencia de hipotecas no declaradas por los acreedores, incluso extinguida la obligación garantizada mediante el pago o cualquier otro medio legal, sin que se haya practicado la necesaria cancelación en el Registro. De hecho, esto ocurrirá casi necesariamente en la visita que el Registrador del Servicio de Concentración Parcelaria debe realizar al Registro de la Propiedad a que pertenezca la zona antes de aprobarse las Bases provisionales, según preceptúan las Instrucciones. ¿Qué debe hacerse con estas hipotecas? A nuestro juicio, sólo una solución es posible: a tenor de lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley Hipotecaria y confirmado repetidas veces en este cuerpo legal, «la hipoteca subsistirá íntegra, mientras no se cancele, sobre la totalidad de los bienes hipotecados...». No puede, por lo tanto, admitirse en contra de este terminante precepto la declaración del propietario ni incluso la del acreedor. Por otra parte, aun extinguida la obligación sin cancelar la garantía, cabe que mediante una cesión del crédito surja un tercero hipotecario de buena fe que sería perjudicado por la concentración. Por ello, estimamos que, comprobada en el Registro la existencia de una hipoteca sin cancelar, debe considerarse vigente, máxime cuando, por tratarse de derechos que no llevan aneja la facultad de inmediato disfrute y posesión de las fincas afectadas y que no modifican la posesión del propietario, no pueden ser aplicables los preceptos de la Ley de Concentración Parcelaria para las situaciones de hecho.

c') Contra la declaración de dominio ha de estimarse pueden recurrir los propietarios indebidamente incluídos, o aquellos que, debiendo haberlo sido, no hubieran sido, sin embargo, considerados propietarios; también aquellas personas a cuyo favor derive inmediatamente un derecho de la inclusión o no inclusión de un propietario determinado. Precisa aclaración el supuesto de la discordancia entre la situación de hecho y el contenido del Registro de la Propiedad. No resuelve la Ley de Concentración Parcelaria a quién queda encomendada la facultad de calificar la existencia de una posesión a título de dueño, ni configura esta

facultad como de carácter discrecional; por ello ha de entenderse que todos los órganos pueden intervenir e incluso modificar esta calificación (22). De aquí se deduce que tanto el presunto poseedor como el titular registral pueden recurrir, incluso en vía contenciosa, contra la declaración de dominio, si bien con causa limitada a la impugnación o reconocimiento del estado de poseedor a título de dueño. Pero, reconocida tal posesión, sólo el poseedor podrá recurrir pidiendo ser considerado como propietario, ya que, en cuanto al titular registral, al atribuirle la Ley otro procedimiento distinto (el judicial) para la garantía de su derecho, estimamos le veda la posibilidad de recurrir en vía administrativa o contenciosa.

d') En lo referente a la clasificación y valoración de tierras y a la fijación de coeficientes de compensación, estimamos debe tenerse un concepto amplio de interesado para los efectos del recurso, ya que afecta a todos los propietarios de la zona, a los titulares de derechos reales o de arrendamiento, e incluso a cuantos puedan resultar lesionados en sus derechos por una inferior clasificación de sus tierras (23).

e') Con respecto al Proyecto de Concentración, dado que la Ley limita ya de una manera objetiva las causas de recurso, no hay inconveniente en adoptar un criterio amplio en cuanto a la legitimación activa. Por lo tanto, pueden considerarse interesados los propietarios-adjudicatarios, sus causahabientes y las personas que, conforme anteriormente hemos dicho, tengan interés legítimo en asegurar la exactitud de la adjudicación, y, por último, los titulares de derechos reales o de situaciones jurídicas que deban recaer sobre los lotes de reemplazo. Dos problemas quedan en pie, sin embargo:

1.º Los que hubieren adquirido el todo o parte de una propiedad afectada por la concentración en el período que media

(22) Aunque, como "situación de hecho", según dice la Ley, hubiera sido lógico que quedase atribuida exclusivamente a la Comisión Local, sin perjuicio del procedimiento judicial.

(23) Sin embargo, por los propietarios de la zona se prescinde casi siempre de esta circunstancia, pese a las repetidas advertencias de los funcionarios del Servicio de Concentración Parcelaria. No hemos conocido ningún caso en que un propietario recurra, ni siquiera formule alegación en la encuesta y publicación de las bases, contra la clasificación de parcelas que no sean de su pertenencia; olvidan que estas parcelas pueden serles después adjudicadas, formando parte de su lote de reemplazo. En cambio, es frecuente el defecto de fundar las alegaciones, y a veces algún recurso, en el hecho de que las parcelas del recurrente han sido estimadas por debajo de su clasificación con relación a las parcelas vecinas. Tal modo de proponer el recurso es defectuoso, ya que la clasificación se hace con relación a unas parcelas tomadas como tipo y no a las vecinas. El recurso debiera entablarse, por lo tanto, sólo por defecto en la clasificación de las parcelas propias o por exceso en la clasificación de las ajenas.

entre las bases y el proyecto, ¿podrán recurrir en el caso de que se den los supuestos del artículo 52, con perjuicio para ellos? Una interpretación rígida del artículo 41 nos llevaría a la solución negativa, pero estimamos que, dado el carácter prohibitivo de este precepto, no deben entenderse comprendidos en él supuestos distintos de aquellos a los cuales efectivamente se refiere, y éste prohíbe exclusivamente que en el expediente se reflejen tales transmisiones sin impedir que los adquirentes adopten las medidas necesarias para la salvaguardia de sus derechos. Sin duda, éstos podrían ser vulnerados por mala fe o por simple negligencia del transmitente, y como sería ilógico obligar a éste a recurrir o a que cediese su representación y acciones a los adquirentes, ha de admitirse que éstos podrán comparecer por su propio derecho, si bien su reclamación deberá concretarse exclusivamente a obtener la exactitud de la adjudicación, sin poder pedir que ésta se haga a su nombre.

2.º ¿La posibilidad de recurrir, que con carácter general hemos admitido para los titulares de situaciones jurídicas que deban recaer sobre los lotes de reemplazo, es también aplicable a los arrendatarios? Estimamos que no. En primer lugar, porque no se da en este caso la circunstancia de que no exista otra persona interesada en asegurar la equivalencia entre aportación y adjudicación, pues esta misión corresponde al propietario. El arrendamiento, por otra parte, no supone, pese a haber quedado notablemente desvirtuado en las últimas leyes y convertido en una institución indeterminada que se acerca bastante a los derechos reales, titularidad real sobre las parcelas y conserva, al menos en teoría, su carácter transitorio. Es absurdo que si el dueño ha considerado justa la adjudicación y no ha encontrado motivos para oponerse, se conceda esta facultad al simple arrendatario. Por otra parte, la facultad que el artículo 46 de la Ley de Concentración Parcelaria concede a los arrendatarios no estaría justificada si además se les concediese la de oponerse a la adjudicación, pues la eficacia de ésta debiera considerarse por sí sola más que suficiente.

b) Acuerdos recurribles.

Sólo en dos ocasiones permite la Ley de Concentración Parcelaria la interposición del recurso previsto en el artículo 50 en las Bases definitivas de la concentración.

El criterio es lógico, ya que sólo estas dos actuaciones tienen el carácter de definitivas, siendo todas las demás meramente pre-

paratorias de ésta. De ellas, la primera corresponde a la Comisión Local; la segunda, como después veremos, al Servicio de Concentración Parcelaria.

Ambas tienen el carácter de actos complejos, y por ello es preciso puntualizar de qué modo cabe el recurso contra los mismos, es decir, determinar el ámbito objetivo del recurso.

En las Bases de concentración cabe recurso:

a') Contra la fijación del perímetro de la zona a concentrar, en los supuestos siguientes:

1.º Cuando el perímetro fijado no se ajuste al determinado en el Decreto (24).

2.º En el acuerdo del Servicio de Concentración Parcelaria sobre inclusión o exclusión de parcelas de la periferia, sólo cuando éstas no tengan tal carácter, pues, en caso contrario, la facultad de inclusión o exclusión debe considerarse discrecional.

En cambio, no cabe recurso, o al menos este recurso, contra la delimitación de las superficies de dominio público, pues, como hemos visto, la Ley remite este supuesto y los problemas que pueda plantear a la jurisdicción ordinaria; ni tampoco contra la relación de exclusiones, pues, en primer lugar, éstas no forman parte de las bases y, en segundo lugar, entran dentro del campo de las facultades discrecionales del Ministerio de Agricultura.

b') Contra la clasificación y valoración de tierras, contra la superficie asignada a las mismas y contra la fijación de coeficientes de compensación, cabe el recurso sin limitación alguna.

c') Contra la declaración de dominio y contra las relaciones de gravámenes, en los términos expuestos al tratar de la legitimación activa y del concepto de interesado.

No cabe recurso contra las aportaciones de tierras por el Instituto Nacional de Colonización, reparto de las mismas y determinación de sus condiciones de adquisición y precio, ni contra el Plan de obras y mejoras territoriales, ya que éstas no son propiamente bases de la concentración y además han de considerarse facultades discrecionales de los Organismos correspondientes.

Así como las posibilidades de recurso contra las Bases parecen estar determinadas en la Ley con gran amplitud, con respecto al Proyecto de concentración se sigue el sistema de causas tasadas, que, con arreglo al artículo 52, quedan reducidas a dos: primera,

(24) Hemos tratado el problema en nuestro artículo sobre "El elemento objetivo de la concentración parcelaria", publicado en esta misma Revista.

que el proyecto no se ajuste a las bases, y segunda, que se infrinjan las formalidades prescritas para la redacción y publicación del proyecto. En la primera hay que considerar comprendidas, no sólo aquellas que supongan el haber partido de una base falsa (perímetro distinto del fijado, considerar incluídas en la propiedad de un titular parcelas cuyo dominio no fué declarado oportunamente a su favor, considerar existentes cargas no reconocidas en las bases, etc.), sino también aquellas que entrañen una discordancia con las bases, atendidos los principios fundamentales de la concentración y señaladamente la lesión por inexactitud en la relación, aportación-adjudicación, y esto sin límite alguno en el perjuicio, ya que el principio de la lesión en el sexto no lo establece la Ley sino con referencia al contencioso-administrativo, no con respecto al recurso ordinario.

Hay, sin embargo, una discordancia admitida entre proyecto y bases que recoge el artículo 43, al que ya nos hemos referido. Cuando antes del proyecto recayere sentencia firme declarativa de la propiedad de fincas, de la existencia de alguna situación jurídica no reflejada en las bases, o de la inexistencia de alguna no admitida o contradictoria de algún otro modo con las bases de la concentración, y esta sentencia sea comunicada al Servicio de Concentración Parcelaria, será tenida en cuenta en el proyecto. Esta modificación de las bases no dará, como es natural, lugar a recurso.

c) Tramitación del recurso.

Como ya hemos dicho, está regulada en los artículos 50 al 53 de la Ley, 23 a 29 de la Orden Conjunta y en la Orden ministerial de 22 de diciembre de 1955.

Los recursos podrán ser entablados por los mismos interesados «a quienes directa y personalmente afecten los acuerdos recurridos», determinados con arreglo a las reglas que anteriormente hemos expuesto o por los representantes de los mismos, «pudiendo éstos, al efecto, ser apoderados por comparecencia ante el Secretario de la Comisión Local (25), que lo hará constar así por sucinta diligencia consignada en el propio recurso» (artículo 23 de la Orden Conjunta).

Se incoarán mediante escrito dirigido a la Comisión Central

(25) Ha de entenderse el Secretario de la Comisión Local correspondiente a la zona a que se refiera el recurso, ya sea el acuerdo dictado por la misma Comisión Local (Bases) o por el Servicio de Concentración Parcelaria (Proyecto).

de Concentración Parcelaria. En dicho escrito habrá de consignarse un domicilio dentro del término municipal en que radique la zona y, en su caso, la persona residente en el mismo a quien hayan de hacerse las notificaciones (artículos 49 y 50 de la Ley de Concentración Parcelaria).

Se presentará, con los documentos correspondientes, dentro del término de quince días, contados desde que se notificare el acuerdo o terminare la publicación del mismo, ante la Comisión Local correspondiente o ante el Servicio de Concentración Parcelaria, según los casos (26). El recurso se presentará en el correspondiente libro-registro y se consignarán los datos de la presentación en el mismo escrito. Ha de entenderse que el presentante podrá exigir el oportuno recibo (27).

Conforme al número 1 del artículo 114 de la nueva Ley de Procedimiento, el escrito deberá contener: *a)* nombre y domicilio del recurrente a efectos de notificaciones; *b)* el acto que se recurra y la razón de su impugnación; *c)* lugar, fecha y firma; *d)* Centro o Dependencia al que se dirija, y *e)* las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones especiales.

La Comisión Local o el Servicio de Concentración Parcelaria que hubieren dictado el acuerdo recurrido podrán, examinado el escrito y si apreciaren justa causa para ello, reponerlo en beneficio del recurrente, sin dar al escrito ulterior trámite y notificando la reposición al interesado. Esta notificación, así como las demás a que pueda dar lugar el recurso, habrán de ser hechas personalmente, a tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 49 de la Ley de Concentración Parcelaria, sin que pueda utilizarse aquí el procedimiento de notificación colectiva mediante edictos insertados en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de la provincia. No fija la Ley de Concentración Parcelaria plazo para hacer esta notificación, pero el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo señala el de diez días, como máximo, a contar desde la fecha de la resolución.

De no acordarse la reposición del acuerdo recurrido, el Servicio de Concentración Parcelaria elevará el recurso, con su infor-

(26) Ha de entenderse que el recurso contra el Proyecto podrá presentarse no sólo ante las oficinas centrales del Servicio de Concentración Parcelaria, sino también en las Delegaciones correspondientes. Por lo demás, la cuestión está resuelta por el artículo 66 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, a tenor del cual, el recurso podrá presentarse ante cualquier Delegación del Servicio de Concentración Parcelaria, ante cualquier otro Organismo del Ministerio de Agricultura, ante cualquier Gobierno Civil o ante cualquier oficina de Correos.

(27) El apartado 2.º del artículo 69 de la Ley de Procedimiento reconoce este derecho.

me, a la Comisión Central; la Comisión Local lo elevará, también con su informe, al Servicio de Concentración Parcelaria, cuyo Director, oyendo a la Sección Técnica cuando procediere y a la Asesoría Jurídica en todo caso, lo cursará a la Comisión Central de Concentración Parcelaria, con la oportuna propuesta de resolución.

No fija la Ley plazo durante el cual la Comisión Central deba resolver; en todo caso, su resolución será remitida al Servicio de Concentración Parcelaria, que se encargará de promover su notificación a los recurrentes.

La resolución de la Comisión Central no «causa estado»; contra la misma podrá interponerse recurso de alzada ante el Ministerio de Agricultura en el plazo de quince días, contados desde que fué notificada. En esta notificación se hará constar que el expediente estará de manifiesto en las oficinas centrales del Servicio de Concentración Parcelaria a disposición de los interesados, durante el plazo de quince días, para que puedan examinarlo y recurrir ante el Ministerio de Agricultura, formulando en el mismo escrito en que interpongan el recurso las alegaciones que con vengan a su derecho (28).

El escrito en que se contenga el recurso contra resoluciones de la Comisión Central se presentará, según el artículo 27 de la Orden Conjunta (téngase en cuenta, sin embargo, lo dispuesto en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo) en las oficinas centrales y locales del Servicio de Concentración Parcelaria, que, con su informe, lo remitirá al Ministerio de Agricultura. La presentación ante el Servicio de Concentración Parcelaria está confirmada con carácter preceptivo por el artículo 2.º de la Orden de 22 de diciembre de 1955.

Los poderes y demás documentos relativos a la personalidad de los recurrentes, o de sus apoderados o representantes legales, serán bastanteados en esta clase de recursos por la Asesoría Jurídica del Servicio de Concentración Parcelaria.

El Ministerio de Agricultura deberá resolver en el término de quince días desde la interposición del recurso (artículo 51 de la Ley de Concentración Parcelaria) y comunicar su resolución al Servicio de Concentración Parcelaria, pero es posible una resolución tácita por aplicación de la teoría del silencio administra-

(28) GONZÁLEZ PÉREZ, en su artículo, ya citado, "El régimen jurídico de la concentración parcelaria", critica este requisito.

tivo (29), admitida por el artículo 3.º de la citada Orden de 1955.

La resolución del Ministerio de Agricultura «causa estado» y agota, como vemos, la vía gubernativa; el Servicio de Concentración Parcelaria lo comunicará así al recurrente, pero contra ella cabe, en los términos que vamos a analizar, recurso contencioso-administrativo.

Con arreglo al artículo 53 de la Ley de Concentración Parcelaria, «agotada la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo». Pero si en la regulación de los recursos meramente administrativos parece haber presidido la redacción de la Ley un criterio abierto —diríamos que hasta demasiado amplio—, en cuanto al contencioso-administrativo el citado artículo 53 dispone que «sólo será admisible por vicio sustancial en el procedimiento y por lesión en la apreciación del valor de las fincas, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración, suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras».

Es de notar la inadecuación de la legislación sobre concentración parcelaria a las nuevas tendencias informadoras de la jurisdicción contencioso-administrativa que han tenido su reflejo en la nueva Ley de 27 de diciembre de 1956; inadecuación que se manifiesta de modo señaladísimo en dos puntos: el primero consiste en la admisión por la Ley de Concentración Parcelaria del recurso por «vicio sustancial del procedimiento», que no es sino el reflejo en nuestra legislación del que la técnica francesa construyó con la denominación de «recurso por exceso de poder» y que no supone violación de un derecho subjetivo del recurrente, sino tan sólo la infracción de las normas de procedimiento que para garantía de todos los interesados autoriza para entablar una pretensión procesal administrativa de carácter objetivo. Esta especie de recurso, a la que después nos referiremos, ha sido suprimida por la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa, que unifica el procedimiento por estimar que entre los dos tipos de recurso, el de anulación y el de plena jurisdicción, no existe en el fondo diferencia de efectos, pues ambos contienen como pronun-

(29) La nueva Ley de Procedimiento Administrativo, sin perjuicio de admitir su valor como resolución tácita, es reacia a la admisión del silencio administrativo (véase apartado 5.º del título V del preámbulo y artículos 93 a 95). También la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa es poco favorable a su admisión (véase apartado 2.º del título IV del preámbulo y artículo 38).

ciamiento básico el de la declaración de ilicitud del acto, ni tampoco en su fundamento, que esencialmente es siempre el mismo: que el acto no se conforme a Derecho (30).

El segundo punto en que, como decimos, se manifiesta de modo principal la discordancia entre ambas leyes es el criterio de causas tasadas para plantear el recurso que preside la Ley de Concentración Parcelaria, frente a la tendencia de la Ley específica de admitirlo de modo muy general, que de modo expreso se recoge en el número 3 del apartado IV de su exposición de motivos y que se refleja en la limitación de los casos excluidos de impugnación contencioso-administrativa.

Aparentemente, los casos en que podrá utilizarse la vía contencioso-administrativa quedan reducidos a los dos ya citados: vicio sustancial y lesión en el sexto.

Sin embargo, si el primero de ellos se interpreta como tradicionalmente se había venido haciendo en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestra jurisprudencia, de una manera amplia, para comprender en él no sólo el vicio de forma, sino también la incompetencia (31) y la desviación de poder o violación de la Ley (causa que, como dice el preámbulo de la nueva Ley, propiamente comprende las anteriores), las causas de recurso en vía contencioso-administrativa quedan considerablemente ampliadas.

Podemos considerar incluidos en este supuesto:

a') Con respecto a las bases de la concentración:

1.º La determinación del perímetro de la zona en los casos indicados al tratar del recurso administrativo.

2.º La declaración de dominio cuando el recurrente, siendo poseedor de hecho, no haya sido reconocido como propietario.

3.º La determinación de cargas y situaciones jurídicas que afecten a las parcelas aportadas cuando no se haya reconocido alguna de éstas que, no implicando posesión, haya sido debidamente justificada o si, implicando posesión, el recurrente la posee de hecho.

4.º El vicio de forma en la aprobación y publicación de cualquiera de las bases.

(30) Véase el apartado 4.º del título IV de la exposición de motivos de la Ley de 1956.

(31) Una interpretación analógica de los preceptos de la misma Ley de Concentración Parcelaria nos lleva forzosamente a considerar esta admitida. Si la incompetencia, con arreglo al número 6 del artículo 55, es objeto de calificación por el Registrador de la Propiedad en el momento de proceder a la inscripción de las nuevas fincas, con mucha más razón ha de estimarse que dicha incompetencia podrá dar lugar a impugnación contencioso-administrativa.

Por el contrario, no consideramos susceptible de recurso contencioso-administrativo los actos que anteriormente considerábamos no susceptibles de impugnación en vía administrativa, ya que pertenecen al grupo de las facultades discrecionales de la Administración (32).

b') Con respecto al proyecto de concentración:

1.º La discordancia con cualquiera de las bases fijadas.

2.º La infracción de las formalidades prescritas para la redacción o publicación del proyecto (artículo 52 del Servicio de Concentración Parcelaria).

La admisión del recurso por lesión en el sexto es, como dice GONZÁLEZ PÉREZ, una fórmula muy extendida en nuestras Leyes administrativas, pero «si en todo caso es discutible esta limitación para discutir ante órganos imparciales una cuestión administrativa, mucho más lo es en el presente». Efectivamente, como expone el citado autor, la concentración puede afectar a parcelas pequeñísimas, para cuyos titulares la sexta parte del valor total de su patrimonio, de la cual pueden ser despojados sin ninguna posibilidad de impugnación, es verdaderamente trascendental.

La redacción del artículo 53, en lo referente al recurso de lesión, adolece de una imprecisión asaz desdichada.

El perjuicio de un sexto, ¿ha de computarse sobre el valor total de la aportación-atribución correspondiente a un propietario, o podrá admitirse el recurso cuando tal diferencia se refiera a una o algunas parcelas tan sólo, diferencia que puede estar compensada con un exceso en las demás? A nuestro juicio, debe seguirse la primera interpretación, más conforme con la justicia y más lógica. Es de notar que, como anteriormente expusimos, en la clasificación y valoración es imposible llegar a una precisión absoluta; existe siempre un margen de error, aunque normalmente éste sea muy pequeño, por exceso o por defecto, y sería absurdo tener que revisar exclusivamente éste, prescindiendo de su compensación con aquél.

Los términos del artículo 53, que admite el recurso «por lesión en la apreciación del valor de la finca, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las

(32) Véase la nota número 11 que insertamos en nuestro artículo "El elemento objetivo de la concentración parcelaria", publicado en esta misma Revista. Por lo demás, y con respecto al recurso contencioso-administrativo, la frase "sólo será admisible" que emplea el artículo 53 de la Ley de Concentración Parcelaria excluye claramente del recurso los casos que nos ocupan.

recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras», parecen limitar este supuesto del recurso contencioso-administrativo al momento del proyecto y proscribirlo en la fase de bases de la concentración, pues sólo en aquel momento puede verse la diferencia entre el antes y el después. Pero si el perjuicio se aprecia ya en las bases, es absurdo tener que esperar al final de la concentración para recurrir contra ello, con el inconveniente de que, de ser estimado el recurso, obligaría a retroceder en el expediente para subsanar el defecto no sólo en cuanto al recurrente, sino también en cuanto a los adjudicatarios de las parcelas que aquél aportó. Para evitar esta última posibilidad es para lo que el artículo 52 dispuso que el proyecto sólo podrá ser impugnado «si no se ajustase a las bases... o por infracción de las formalidades en su aprobación y publicación», lo que viene a quedar en flagrante contradicción con el artículo 53. ¿De qué manera podría salvarse esta contradicción? Dos soluciones caben para ello: la primera, considerar que la limitación del artículo 52 se refiere tan sólo a la impugnación en vía administrativa y no a la contenciosa; la segunda, que nos parece más conforme con la finalidad práctica del artículo 52 y con el principio de preclusión (que debe estimarse fundamental en el expediente de concentración) y el concepto de «firmeza de bases», consiste en estimar que a lo que ha querido referirse el artículo 53 ha sido a la diferencia entre el valor real de las parcelas aportadas y el valor ideal o relativo que se computa a favor del titular, bien en la declaración de dominio y clasificación correspondientes a las bases, bien en el cálculo de la atribución en el proyecto.

Otro problema, según GONZÁLEZ PÉREZ, plantea el recurso por lesión en el sexto: la diferencia, ¿se refiere al valor resultante de aplicar los coeficientes de compensación cuando exista esta compensación, o, por el contrario, se refiere al valor que libremente hayan asignado a las parcelas sus titulares? El autor citado llega a la conclusión de que ha de apreciarse libremente el valor de las fincas, sin tener que ajustarse a los coeficientes previamente establecidos, que también podrán ser impugnados en este trámite (33). El problema pierde toda su relevancia si se sigue el criterio inter-

(33) Es de advertir que el autor expuso este criterio antes de la reforma de 1955, que modificó grandemente la materia.

pretativo que vamos exponiendo, como veremos en seguida, pero podría conservarla si se siguiese la solución contraria.

Lamentamos tener que rematar la interpretación de este artículo en términos de paradoja, pero no queremos evitar, de ningún modo, llegar a las últimas consecuencias de nuestra argumentación; admitimos que nuestro criterio puede ser discutible, pero a nosotros nos parece el único lógico; al menos, planteada la discusión, podrá llegarse a una solución clara, que es la finalidad que perseguimos.

Si, como decimos, hay que admitir que el recurso por lesión se plantee no sólo contra el proyecto, sino también contra las bases, resultará:

1.º Que en el entablado contra éstas habrá de computarse el valor real de las parcelas objeto de la reclamación. La diferencia de valor puede resultar de un cómputo erróneo de la superficie (34) o de una inferior clasificación de las parcelas en relación con las tipo o de unos coeficientes de compensación inexactos. En el recurso contra las bases podrán impugnarse todos estos supuestos, y, como en otro lugar de este trabajo expusimos, no sólo con respecto a las parcelas propiedad del recurrente en ese momento, sino con respecto a las demás del término o zona que en su día podrán serle adjudicadas.

2.º Firmes las bases, quedan consentidos e inimpugnables los coeficientes y la clasificación y valoración, los cuales son intangibles en el proyecto. Por lo tanto, la lesión en éste sólo podrá derivar de un error material en discordancia con las bases, que, como hemos dicho, cae dentro del primer supuesto de recurso contra el proyecto, el de vicio en el procedimiento.

Resultado, y es aquí donde surge la paradoja, que, pese a los extraños términos con que aparece redactado el precepto que comentamos, resulta totalmente inútil, con referencia al proyecto, mientras adquiere relevancia extraordinaria en la fase correspondiente a las bases.

d) Efectos de los recursos. A nuestro entender, es necesario

(34) Y no estará de más advertir aquí que el recurso contra la superficie asignada no podrá basarse ni en la simple opinión del propietario de que sus parcelas son mayores que lo que aparecen, ni en que sus títulos de propiedad (que no tienen por qué ser exactos en este punto, y de hecho no lo son con harta frecuencia) figuran con una superficie mayor, ni en que en el Registro de la Propiedad (cuya fe pública, como sabemos, no cubre los datos de mero hecho) figuran con mayor cabida. La medición topográfica realizada por el Servicio de Concentración Parcelaria sólo podrá ser impugnada, y aun discutida, aportando una prueba, al menos, de igual rango técnico; es decir, otra medición técnica realizada por el recurrente o por su encargo.

distinguir entre los recursos meramente administrativos y los contencioso-administrativos; los recursos administrativos producen los dos clásicos efectos procesales: suspensivo y devolutivo. Que producen efecto suspensivo se deduce, con referencia a las bases, de los artículos 32 y 33 de la Ley, que escalonan las operaciones de la concentración en: bases, fijación de unidades mínimas de cultivo y tipo de aprovechamiento, anteproyecto, etc.; la fijación de unidades mínimas no se realizará, a tenor del artículo 32, hasta que sean firmes las bases, ni el anteproyecto hasta que estas unidades estén fijadas (artículo 33). Procesalmente no se considera firme un acuerdo mientras no han transcurrido los plazos para recurrir y los recursos planteados han sido resueltos; además, es la solución más en armonía con la marcha de las operaciones de concentración. Con referencia al proyecto, si éste es la última fase de la concentración, el efecto suspensivo es obligado, y si se consideran como fases posteriores la inscripción y la disolución de la Comisión Local, ha de tenerse en cuenta que si se hubieran cumplido estas etapas no podría ejecutarse la resolución si se estimare el recurso, pues, entre otras razones, faltaría órgano hábil para realizar las rectificaciones que fueren precisas.

El recurso contencioso-administrativo solamente produce efectos devolutivos, e incluso éstos muy desvirtuados. Ello se deduce del párrafo segundo del artículo 53 de la Ley de Concentración Parcelaria. No vamos a entrar en la discusión de la solución que nos da este artículo, y que según GONZÁLEZ PÉREZ no es sino uno más de entre los casos de inejecución de sentencias contencioso-administrativas. Reconocemos que es harto criticable; su justificación se encuentra en el criterio del mal menor; en la pugna entre el perjuicio individual y el colectivo que se seguiría si hubiera que retroceder en el procedimiento de concentración, se ha considerado, y sin duda lo es, este último como superior, y la Ley lo ha evitado. Claro es que hubiera podido seguirse el procedimiento de indemnización que establece el apartado 106 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa, pero no es fácil decir cuál de los dos procedimientos tiene menos inconvenientes.

E) *Firmeza de las bases.*

Las bases de la concentración quedarán firmes: 1.º Cuando hayan transcurrido los plazos para interponer recursos sin que

se haya entablado ninguno. 2.º Cuando los recursos planteados hayan sido resueltos expresa o tácitamente en los casos en que haya de aplicarse la doctrina del silencio administrativo, o cuando los recurrentes hayan desistido de su reclamación.

Firmes las bases de la concentración, ha de entenderse que no cabe la posibilidad de modificarlas a no ser mediante nuevo acuerdo de la Comisión y procediendo a nueva publicación, susceptible de recurso en iguales términos que la primitiva. No prohíbe la Ley esta posibilidad, que estimamos lógica; tampoco la permite expresamente, y no hubiera estado de más que la hubiera recogido y regulado la manera y requisitos de realizarla.

F) *Cierre del Registro.*

«Una vez determinado el perímetro de la zona a concentrar —dispone el artículo 54 de la Ley—, se pondrá en conocimiento del Registrador de la Propiedad, quedando desde entonces cerrado el Registro respecto de los títulos aún no presentados relativos a las fincas situadas en la zona. En las certificaciones que expida relativas a las mismas indicará la existencia del procedimiento de concentración.»

No es fácil determinar el alcance de este precepto, que, al decir de nuestro compañero MORENO TORRES (35) «exige un desenvolvimiento reglamentario, pudiendo considerarse, en tanto no se haga, letra muerta, dada su dificultad interpretativa». Sin embargo, no coincidimos con el autor citado en cuanto a la inaplicación del artículo que comentamos. El precepto citado se cumple de hecho, pero la oscuridad de sus términos es causa de un criterio muy variado entre los Registradores de la Propiedad que se encuentran en el caso de tener que aplicarlo, y la pugna de su contenido con los preceptos generales hipotecarios y la necesidad ineludible de no paralizar de modo absoluto durante la concentración el tráfico jurídico y, de manera principal, la garantía territorial hipotecaria plantean cuestiones a menudo insolubles.

Ha de reconocerse que esta situación plantea un dilema de difícil solución: de un lado, parece totalmente necesario, cuando

(35) MANUEL MORENO TORRES, Registrador de la Propiedad, destinado actualmente en el Servicio de Concentración Parcelaria, ha tratado con verdadero acierto algunos de los problemas prácticos que la concentración parcelaria plantea en su artículo "La concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad", publicado en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 16, julio-septiembre 1956.

se tramite la concentración de una zona, inmovilizar la propiedad, ya que lo contrario obligaría a una modificación continua de la investigación de propietarios, de las bases de la concentración, de los lotes del anteproyecto, etc., que harían la concentración interminable e imposible. Justificada esta necesidad, se ha pensado que la inmovilización ha de reflejarse en el Registro de la Propiedad, pues, de no hacerlo así, entrarían en colisión las necesidades de la concentración con los naturales efectos que la fe pública del Registro debe producir y que, aunque de modo limitadísimo, la misma Ley de Concentración Parcelaria reconoce; a la vez que se permitirían inscripciones de vigencia fugacísima y prácticamente inútiles que serían en seguida anuladas por las que como consecuencia de la concentración se practiquen, pues éste supone una reorganización de la propiedad no sólo agronómica, sino también jurídica. Por estas razones, la Ley de 20 de julio de 1955 estableció el cierre del Registro, en la misma forma que recogió el texto refundido.

Verdaderamente, no había nada que oponer al precepto, en cuanto a los derechos reales en general, en un sistema que se basa para ellos en el carácter meramente declarativo de la inscripción; los derechos nacen a la vida jurídica y se perfeccionan sin necesidad de inscripción, y por ello el cierre del Registro no resulta excesivamente perjudicial, aunque la formulación legal de éste es bastante inútil. De hecho, el Registro hubiera quedado cerrado normalmente por la libre actuación de los interesados, que evitan por sí mismos gastos y operaciones innecesarios. Por ello, en el régimen actual el Registro queda cerrado o, mejor dicho, paralizado, y no precisamente en el momento que señala la Ley, sino antes; antes que el Decreto, e incluso antes de la solicitud. Si se examinan las inscripciones realizadas en fincas situadas en zona donde se haya empezado siquiera a hablar de concentración, se observará que todas ellas son verdaderamente necesarias; en cuanto a las demás, el Registro ha quedado, de hecho, bien cerrado. En este mismo criterio abunda SANZ JARQUE (36), que sostiene no ser necesario el cierre del Registro y que incluso, a veces, puede interesar no cerrarlo.

Pero, formulado el precepto de modo tan general, hay que estimar que quedan comprendidos también en él los derechos de

(36) JUAN JOSÉ SANZ JARQUE: "El procedimiento de concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto 1958, pág. 540.

garantía e incluso los que, como la hipoteca, son de necesaria constitución registral y que, por lo tanto, es imposible establecer con el Registro cerrado. En cuanto a estos derechos, el cierre resulta, por lo tanto, de un radicalismo gravemente perturbador. No era necesario, además, que la Ley hubiera establecido este sistema; hubiera podido adoptar el que en Francia estableció el Decreto número 56-112, de 24 de enero de 1956, cuyo artículo 2.º dispone que el Conservador de Hipotecas remitirá periódicamente y hasta la terminación de las operaciones de concentración unos extractos, complementarios del general que oportunamente habrá enviado al Presidente de la Comisión Local, en los que se contienen (artículo 1.º del Decreto citado) las inscripciones de hipotecas y privilegios que graven las fincas afectadas y las resoluciones judiciales que hayan supuesto el cambio en la titularidad de los inmuebles o constaten la existencia de embargos, resoluciones, restricciones a la facultad de disponer y, en general, de todos los derechos reales, con exclusión de las servidumbres.

El procedimiento español hubiera podido adoptar este sistema para los gravámenes de naturaleza real de garantía, con lo cual no limitaría o imposibilitaría incluso el crédito territorial, lo que siempre resulta perjudicial. Respecto de los demás derechos, habría bastado con la regla general del artículo 41 de la Ley de Concentración Parcelaria.

Por otra parte, no se comprende claramente por qué la Ley de Concentración Parcelaria, que no busca la exactitud del expediente de concentración en lo referente a los gravámenes y situaciones inscritas con anterioridad al mismo, lleva, en cambio, el sistema a solución radicalmente distinta cuando se trata de los derechos constituídos después de iniciada la concentración. Comparativamente, éstos serían, sin duda, muchos menos que aquéllos, sin contar con que no hay inconveniente alguno en considerar que la publicidad del expediente de concentración y de la situación de la concentración debe influir en los derechos que después del Decreto se pretende constituir; que los acreedores o interesados adopten entonces las necesarias garantías; pero es más discutible que éste deba aplicarse a los derechos constituídos con anterioridad.

El precepto del artículo 54 resulta, pues, perjudicial para el crédito territorial, incongruente con las reglas generales del sistema de concentración que, acertadamente o no, sigue nuestra le-

gislación, impreciso y confuso en su redacción, y por ello no es de extrañar que los Registradores de la Propiedad, que tocan y calibran sus inconvenientes prácticos, le dirijan las más amargas críticas y objeciones, sin perjuicio de cumplirlo más o menos absolutamente, pues, por fortuna, su interpretación, amplia y ponderada, disminuye algo los defectos del precepto.

Tal como aparece redactado el artículo que comentamos, plantea los siguientes problemas:

1.º ¿En qué momento ha de entenderse fijado el perímetro de la zona a concentrar? Con la redacción actual de la Ley, no cabe duda, a nuestro juicio, en cuanto al momento en que el perímetro se considera definitivamente fijado. Evidentemente, esto no ocurre en el momento del Decreto; con gran propiedad, éstos suelen emplear la fórmula «el perímetro de la zona será en principio...», ya que el que en dicho momento se señala quedará en definitiva modificado con las exclusiones de bienes del dominio público, y las aportaciones de tierras por el Instituto Nacional de Colonización, si las hubiere, las exclusiones e inclusiones de parcelas de la periferia que acuerde el Servicio de Concentración Parcelaria y las exclusiones que disponga el Ministro de Agricultura. Considerado el perímetro como una de las bases de la concentración, no podrá estimarse definitivo hasta que las bases sean firmes, pues hasta ese momento cabe que sea modificado en virtud de recurso, en los términos que ya hemos analizado.

Por lo tanto, el momento de comunicar el perímetro al Registrador, para que considere cerrado el Registro, será cuando hayan transcurrido los plazos para recurrir sin que ningún recurso hubiere sido entablado, o cuando se resuelvan por resolución firme los que se hayan planteado.

2.º Ambito objetivo del cierre del Registro. No determina la Ley a qué parcelas habrá de considerarse aplicable el cierre del Registro, y es éste, posiblemente, uno de los puntos en que más se nota la falta de una disposición aclaratoria que desenvuelva y complete el precepto.

Sin embargo, no resulta imposible deducir de los preceptos de la Ley, al menos, las reglas generales que determinarán los bienes afectados por el cierre del Registro.

Del cierre quedan excluidos:

a) Los núcleos urbanos del término municipal afectado, pues a ellos no se refiere la concentración.

b) La parte del término municipal no incluido en la zona de concentración, pues término y zona no siempre se identifican.

c) Las parcelas excluidas a consecuencia de la rectificación del perímetro por el Servicio de Concentración Parcelaria.

d) Las zonas o parcelas cuya exclusión se haya ordenado por el Ministro de Agricultura, excepto cuando la investigación de propietarios se haya extendido a ellas, pues en este caso quedan incluidas en el régimen general de la concentración de la zona, a los efectos, precisamente, de otorgar nuevo título e inscribirlas en el Registro de la Propiedad.

Los dos primeros apartados no tienen el carácter de perímetro a concentrar; los dos últimos, al dar lugar a una «modificación del perímetro», es claro que quedan fuera de éste.

Por el contrario, quedan afectadas por el cierre del Registro:

a) Las fincas aportadas por el Instituto Nacional de Colonización, aunque se hallen enclavadas fuera de la zona, pues quedan comprendidas en las modificaciones del perímetro.

b) Por la misma razón, las parcelas de la periferia cuya inclusión en la concentración se haya dispuesto por el Servicio de Concentración Parcelaria.

c) Las fincas «reservadas», ya que éstas, legalmente, tienen el trato de tales fincas sujetas.

3.º Forma de comunicar al Registrador el perímetro de la zona a los efectos del cierre.

No es posible decidir sobre qué forma de comunicación puede considerarse acertada. Estimamos que la actuación del Servicio de Concentración Parcelaria no puede quedar limitada a la comunicación inicial si se trata de dar al Registrador medios razonables de cumplir el precepto, siquiera en el límite de lo posible. Lo contrario supondrá obligar a este funcionario a que prescinda del precepto en absoluto, y ello de una manera inevitable e incluso conforme con la Ley y más aún con la justicia.

MORENO TORRES, en su citado trabajo, estima que no cabe sino oficiar al Registrador ordenándole (37) realizar el cierre, acompañando al oficio un plano del término municipal de la zona a concentrar, en que se indicarán las parcelas excluidas y una relación de las mismas.

(37) El término no es muy acertado, pues la que ordena el cierre es la Ley, no el Servicio de Concentración Parcelaria, que se limita también a cumplirla comunicando al Registrador que el expediente se halla en esta fase.

Sin embargo, el Registrador no tiene por qué reunir los conocimientos técnico-agronómicos necesarios para identificar en el plano las parcelas, y menos aún el conocimiento del terreno indispensable, ni cargar con la responsabilidad de una identificación material que para él puede resultar imposible. El sistema sólo serviría si a la vez se impusiera al Notario la obligación de consignar el número del polígono y el de la parcela con arreglo a estos planos, o si se reconociese de modo expreso al Registrador la facultad de pedir al Servicio de Concentración Parcelaria aclaración sobre si una parcela en particular se halla o no incluida en la concentración. Incluso así no habríamos conseguido sino desplazar el problema y que en último término habría que basarse en la declaración de las partes de estar o no la finca incluida en la concentración.

Otro tanto puede decirse de la obligación de consignar, en las certificaciones que se expidan relativas a las fincas situadas en la zona, la existencia del procedimiento de concentración. Al no poder determinarse si una finca concreta está o no afectada por la concentración, la imposición del párrafo final del artículo 54 creemos degenerará inevitablemente hacia una de estas dos soluciones: o bien el Registrador no consignará esta circunstancia en las certificaciones de las fincas del término en que se realice la concentración, salvo cuando le conste que aquéllas quedan afectadas por ésta, y no vemos cómo puede tener tal constancia, o bien en las certificaciones relativas a todas las fincas del término municipal, pertenezcan o no a la zona de concentración, consignará la existencia del procedimiento, haciendo constar que no está determinada la manera en que las fincas comprendidas en la certificación quedan afectadas por la concentración, lo que obligará en todo caso a comprobaciones extrarregistrales, solución que nos parece aún menos defendible que la anterior.

4.º Forma de practicar el cierre y efectos registrales que produce.

No determina la Ley de Concentración Parcelaria la forma registral de practicar el cierre, y parece como si intencionadamente, la Ley, que ha consignado de manera tan radical un precepto de tal trascendencia, hubiera soslayado después todos los problemas que el mismo plantea, dejando desprovistos de los más indispensables medios de cumplirlo a quienes han de aplicarlo.

Como muy bien indica MORENO TORRES, dado el principio de especialidad, base de nuestro sistema hipotecario, el cumplimiento

riguroso del precepto exigiría consignar el cierre del Registro en la hoja registral correspondiente a cada finca de las afectadas. Pero esta solución, aparte de resultar enormemente compleja, resulta imposible al no poder determinarse, de entre las fincas registrales, las que quedan incluidas en la concentración. Cualquier otra solución de carácter general, aparte de no ser compatible con los principios materiales y formales del Registro de la Propiedad, tampoco resulta adecuada, ya que el cierre no es en sí general. A nuestro juicio, el Registrador debe, pues, limitarse a archivar el oficio en que se le comunique el perímetro y a tenerlo en cuenta en los asientos o certificaciones que después se soliciten.

Los títulos presentados después del cierre relativos a fincas del término, e incluso de la zona, deben ser objeto del correspondiente asiento en el Libro-Diario, ya que la determinación de si las fincas están o no afectadas por la concentración debe reservarse para el período de calificación.

Dado el carácter provisional de estos asientos, estimamos que el cierre no podrá entenderse aplicable a la práctica de anotaciones preventivas (38).

Tampoco hay inconveniente en practicar asientos de cancelación por su carácter negativo y, asimismo, notas marginales de carácter accesorio.

Con respecto a los asientos de inscripción, de cualquier clase que sean, incluso de derechos para los que la inscripción sea constitutiva, estimamos que el Registrador, dado el confusionismo que existe en este punto, y al cual ya hemos aludido, podrá y deberá realizar los asientos solicitados en tanto no le conste que las fincas se hallan afectadas por la concentración, ya que no es posible denegar la inscripción ante la simple posibilidad de que esto ocurra. Claro es que esta opinión puede parecer que choca con la manera normal de interpretar el principio de calificación registral, según el cual el Registrador no debe inscribir y conceder el amparo del Registro a aquellos títulos de cuya legalidad tenga dudas, criterio sancionado por la Dirección General de los Registros, pero siempre es preciso que esta duda sea fundada y que para denegar o suspender exista alguna falta o defecto concreto, pues llegaríamos al absurdo si admitiéramos la denegación o suspensión ante meras posibilidades.

(38) Incluso la denegación de una inscripción por estar la finca afectada por la concentración, podría quedar encajada como uno de los casos de anotación por imposibilidad.