

LA CONCENTRACION PARCELARIA EN EL REGIMEN JURIDICO ESPAÑOL

VALORACION Y CLASIFICACION DE TIERRAS FASE DE REORDENACION DE LA PROPIEDAD Y CONCLUSION DEL EXPEDIENTE

Por

PABLO VIDAL FRANCES
Registrador de la Propiedad

VALORACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE TIERRAS.

Sin duda ninguna, esta parte del expediente constituye, juntamente con la investigación de propietarios y situación jurídica de las parcelas, la esencia y esqueleto de la concentración parcelaria. Ambas constituyen en su doble aspecto, agronómico y jurídico, la individualización de las aportaciones y la base de toda la concentración. Son también, precisamente por ello, las dos operaciones más difíciles y complejas y en las que los funcionarios y propietarios encargados de realizarlas deben poner el más exquisito cuidado, ya que de su escrupulosidad depende por completo el buen resultado de la concentración.

«Una operación de concentración —dice M. POIRÉE (1)— descansa esencialmente sobre la estimación del valor de las propiedades fundiarias a ella sometidas. Pero si la capacidad de una propiedad, o del conjunto de las parcelas que la integran, puede ser determinada con precisión, gracias a los métodos técnicos empleados, la estimación del valor de una propiedad, en el estado

(1) *Reorganization foncière et remembrement de la propriété rurale*, págs. 69 y siguientes. Ver también «Le remembrement rural; estimation de la valeur des propriétés», de este mismo autor, en *Génie Rural*, núms. 1 y 3.

actual de nuestros conocimientos y debido a los numerosos factores que la constituyen, es mucho más difícil de fijar.» La determinación de este valor es el trabajo más delicado de la concentración. Es, sin embargo, como antes decíamos, la base de toda la concentración, pues el nuevo reparto debe realizarse atribuyendo a cada propietario una propiedad cuyo valor sea rigurosamente equivalente al de la que él poseía, y es precisamente, como dice el citado autor francés, y la experiencia lo ha demostrado en todas partes, la operación a la que los agricultores formulan, cuando se habla de la concentración de sus campos, una objeción capital: «Consiste ésta en afirmar que las tierras del territorio agrícola que debe ser objeto de esta mejora presenta en su composición una extrema variedad, son de valor muy diferente, y no se podrá nunca establecer la equivalencia de valor entre las antiguas y las nuevas parcelas». No puede considerarse absurda, como hemos de ver en seguida, esta objeción, pero es lo cierto que no es éste obstáculo fundamental que impida en absoluto la realización de una mejora cuyos beneficios, como ha quedado sobradamente demostrado, compensan con creces las posibles inexactitudes que de ella se deriven.

El primer problema que se plantea es el de la determinación del concepto mismo de «valor de una propiedad fundiaria para los efectos de la concentración» (2). «Sabemos, en efecto —dice

(2) Puede parecer que el estudio de esta cuestión debe quedar fuera de nuestro trabajo, e incluso de nuestra especialidad, estrictamente jurídica. Esta resistencia a ocuparnos de cuestiones puramente agronómicas ha sido causa de que esta parte de nuestro trabajo no se haya incluido en el estudio del elemento objetivo al que más propiamente pertenece, o en el de las bases de la concentración, de las que forma parte, pero consideramos indispensable una breve indicación de la misma para la adecuada exposición de las operaciones del Anteproyecto. Reconocemos nuestra limitación para tratar este problema, que pertenece a otra rama, y muy distinta, por cierto, del saber humano, y pedimos excusas si nuestra exposición peca de unilateral y de poco original, pero no justificamos de ningún modo que casi todos los tratadistas que se han ocupado de la concentración parcelaria en su aspecto jurídico hayan prescindido casi en absoluto de ocuparse de ello. Son varias las razones que nos han obligado a no incurrir en idéntica omisión: la de que, aun siendo una operación estrictamente agronómica, no deja de tener importantísimas repercusiones jurídicas en cuanto afecta (y puede vulnerar) derechos subjetivos de los particulares, cuya salvaguardia y mejora es el fin y la justificación de la concentración parcelaria; el considerar que es inútil tratar de esta materia sin sentar y aclarar este concepto previo, que, como decimos, es su misma esencia; el no querer incurrir en el defecto de que adolecen casi todos los estudios realizados sobre esta materia, ser fragmentarios; y, finalmente, nuestro deseo de abrir campo, en la medida de nuestras fuerzas, a la discusión y posible perfeccionamiento del sistema español mediante una crítica sana y constructiva. Lógicamente, dada la desconfianza en nuestra capacidad para tratar este punto, hemos de pecar de poco originales. Pretendemos establecer un parangón entre nuestro sistema y el que más fundamentalmente ha servido de inspirador de aquél y con el que guarda más analogías, derivadas no tanto de que el nuestro se haya limitado a seguir a éste como de que las condiciones básicas, jurídicas (en las que en muchos aspectos estimo las hemos superado), agronómicas, sociales, etc., se desarrollan con un paralelismo muy superior al que nuestro sistema guarda con otros países, como los germánicos, por ejemplo. Para ello hemos de seguir a algún autor de garantía científica, y por varias razones hemos escogido a M. POIRÉE, cuyo cargo de Inspector General del Cuerpo de Ingeniería Rural y frecuentes estudios sobre esta materia le convierten en un verdadero especialista.

De antemano aceptamos y agradecemos cuantas objeciones se nos formulen y la crítica que, movida por un sano espíritu científico, pueda realizarse de nuestras argumentaciones.

M. POIRÉE—, que una propiedad fundiaria tiene valores muy diferentes según el punto de vista desde el que se contemple. Tiene un valor de situación o locativo, un valor de venta, un valor de explotación (para el que cuenta con dedicarle a una combinación de cultivo determinada), un valor de disfrute y, por último, un valor sentimental (éste tantas veces invocado de una manera radical e intransigente, con tan poca sinceridad, pues, ¿cuántos de los que basándose en él exigen la reserva de sus tierras, dejarían de venderlas si se les ofreciese una ganancia manifiesta?), pero que no cabe desconocer, pues todos estos valores, o maneras de apreciación, existen efectivamente en la realidad más o menos frecuentemente».

De todos estos valores ninguno puede servir de base para determinar el valor a efectos de concentración.

El valor de situación, que depende del emplazamiento de la parcela, su facilidad de acceso, comodidad para labrarla, etcétera, varía según las condiciones de la localidad, según las épocas y según circunstancias personales (una persona arrendará o comprará fácilmente una parcela contigua a otra que él labre, sea buena o mala, próxima o no, con acceso a camino o sin él), altamente inestables, es, pues, imposible basarse en él.

El valor en venta es también esencialmente variable, dependiendo de múltiples circunstancias más o menos transitorias, sobradamente conocidas, muchas de las cuales, además, desaparecerán o quedarán modificadas con la concentración.

El valor catastral, inútil es decirlo, es inexacto, se basa en los anteriores y en otros sistemas de valoración inadmisibles, y los que de éstos son acertados serán sensiblemente los mismos que se utilizarán por la concentración.

El valor sentimental resulta inestimable (3).

¿Qué valor, por lo tanto, ha de tomarse como base para los efectos de la concentración? Con criterio casi unánime las legislaciones se basan en el llamado «valor de productividad real» (4). Lo establece así la legislación francesa en el artículo 21 del Code Rural, que dispone:

«La nouvelle distribution se fait par nature de culture. Elle

(3) Pese a que la moderna Ley de Expropiación Forzosa parece haberle dado acogida mediante el llamado premio de afección, que, por lo demás, resulta totalmente arbitrario.

(4) Con respecto a la germánica, habla GARMPEL de "valor en renta", pero refiriéndose a "renta" o "productividad agrícola".

a pour objet d'attribuer à chaque propriétaire dans chacune des catégories une superficie de terre équivalente dans le périmètre embrassé par le remembrement entenant compte des conditions locales, et déduction faite de la surface nécessaire aux ouvrages collectifs.

Exceptionnellement, le paiement d'une soulte en espèces est autorisé pour les cas suivants:

1.º Lorsqu'il n'est pas possible d'établir entre les immeubles l'équivalence prévue sans un appoint en espèces.

2.º Lorsqu'il y a lieu d'indemniser le propriétaire du terrain cédé des plus-values transitoires, telles que clôtures, arbres, fumures, ensemencements et autres, qui s'y trouvent incorporées.

Le montant de la soulte n'est versé directement au bénéficiaire que si l'immeuble qu'il cède est libre de toute charge réelle.»

Con criterio análogo y tal vez más técnico el apartado a) del artículo 15 de nuestra Orden Conjunta vigente en esta materia dispone que «la valoración y clasificación de las tierras se llevará a cabo estimándolas fundamentalmente por la capacidad de producción de que son susceptibles por unidad superficial, cuidando, sobre todo, de establecer una justa relación entre los valores de las distintas clases». Son, pues, estos dos factores, productividad y superficies, los que, jugando en sentido inverso, determinan la relación aportación-atribución, pero claro es que, como dice el citado tratadista, si la concentración condujese a doblar la superficie atribuida a un propietario a costa de reducir a la mitad la productividad relativa de la misma, los resultados serían, por lo general, inaceptables para los interesados. Por ello, las instrucciones para el régimen interno de nuestro Servicio de Concentración Parcelaria disponen que en el Anteproyecto se procurará ajustar en lo posible la superficie y valor de cada clase de tierra aportada por cada propietario, y es de advertir que en la práctica se consiguen casi siempre diferencias mínimas no sólo aceptables, sino dignas del mayor elogio (5).

Pero nos falta todavía sentar el concepto esencial, ¿qué ha de entenderse por valor de productividad real? Como dice POIRÉE, éste no es un valor simple, sino resultante de numerosos factores, los principales de los cuales son: la naturaleza geológica y for-

(5) BENEYTO SANCHÍS dice que «la concentración parcelaria procurará hacerse por clases de tierra y de cultivo. Debe, pues, procurarse asignarse a cada propietario una superficie, en clase de tierra y cultivo, equivalente a la que anteriormente poseía».

mación del suelo y del subsuelo; la cualidad del suelo laborable, que deriva de su composición mineralógica, de su constitución física y química y de su profundidad; la cualidad del subsuelo, que deriva de las condiciones mineralógicas e hidrológicas y de la permeabilidad del mismo; la situación del terreno, que deriva de su orientación, su altitud relativa, su inclinación o pendiente y de su relación con determinados elementos naturales (6); por último, el valor de productividad se halla influido por mejoras o modificaciones de orden permanente (7), semipermanente o transitorias (8).

De todos estos factores que influyen en la productividad (9), los primeros son, sin duda, tenidos en cuenta por todas las legislaciones; donde radica ya la particularidad de cada una es en la consideración del segundo grupo, es decir, las mejoras o modificaciones de orden permanente, semipermanente o transitorio.

Francia incluye las mejoras o factores de orden permanente y semipermanente para llegar a lo que la doctrina denomina «*valeur d'échange du sol de la propriété*», que, según el citado autor, quiere decir que un propietario podrá ceder una propiedad que tenga un valor en cambio así determinado, a cambio de otra propiedad con igual valor en cambio. La capacidad de cada parcela, multiplicada por su valor en cambio, determina el valor de estimación de la propiedad con vista al «*remembrement*».

En España, por el contrario, se consideran de manera distinta las mejoras permanentes o semipermanentes, pues de unas se prescinde en absoluto en ciertos casos, así con las obras de saneamiento y drenaje, ya que en todos los casos en que éstos sean necesarios se incluyen con carácter general en los planes de obras y mejoras territoriales, mientras que de otras, tales como las obras de saneamiento que verdaderamente individualicen las parcelas, las de irrigación que reúnan las mismas condiciones y las demás de puesta en riego, siempre que no se trate de concentración de zonas regables, etc., dan lugar a la exclusión o reserva de la parcela beneficiada por ellas. El sistema español se basa en el lla-

(6) Condiciones meteorológicas, facilidad de acceso a cursos de agua, proximidad a bosques, etc.

(7) Obras de drenaje, irrigación, etc.

(8) Laboreo intensivo o reglamentado con buenas alternativas de cultivo, realización de barbechos, buen abonado de tierras, etc.

(9) Prescindimos de muchos que el citado autor incluye en su enumeración casi exhaustiva, y entre ellos, de aquellos que precisamente quedarán modificados por la concentración, tales como la facilidad de acceso a la parcela, forma de la misma, extensión, distancia al centro de explotación, etc.

mado «valor intrínseco» de la tierra, que atiende a la productividad que la tierra tiene en sí, actual o en potencia, derivada de la naturaleza del suelo y subsuelo, con independencia de los medios y factores de producción que se empleen.

Aún más se manifiesta el particularismo de los distintos países con respecto al tratamiento de las mejoras de carácter transitorio.

En Francia, el valor total de estos factores es lo que se conoce con el término de «valeur de soulte de la propriété», es decir, valor de compensación en metálico al propietario por estas plusvalías transitorias. Respecto de ellas dispone el párrafo segundo del art. 21 del Code Rural: «Exceptionnellement le payement d'une soulte en espèces est autorisé pour les cas suivants: 1.º Lorsqu'il n'est pas possible d'établir entre les immeubles l'équivalence prévue sans un appoust en espèces. 2.º Lorsqu'il y a bien d'indemniser le propriétaire du terrain cédé des plus-values transitaires, telles que clôtures, arbres, fumures, ensemencements, et autres, qui s'y trouvent incorporées». Y consigna seguidamente una excepción de índole estrictamente jurídica, muy acertada: la de que el importe total de la indemnización no recaerá directamente sobre el beneficiario más que si el inmueble que él cede está libre de todo gravamen de naturaleza real.

La legislación española no regula esta cuestión, pero de algunos de sus preceptos y de la evolución histórica de la misma se deduce ante todo que falta una unidad de criterio en cuanto a la consideración de estas mejoras, pues mientras algunas de ellas (cercas, plantaciones arbóreas, etc.) dan normalmente lugar a la exclusión o reserva de la parcela, a no ser que el propietario pida su inclusión, en cuyo caso se prescinde en absoluto de ellas, otras no son casi nunca tenidas en cuenta, como sucede, por ejemplo, con los abonados orgánicos, los cuales sólo alguna rarísima vez (y de una manera casi involuntaria) produce el efecto, cuando la clase de tierra es dudosa, de forzar la decisión por la clase superior debido a las buenas condiciones de la tierra. Sin embargo, como decimos, no es posible dar una regla general, pues en la práctica las soluciones varían considerablemente. En algún caso de plantaciones arbustivas (viñedo) se ha clasificado el terreno independientemente del cultivo del mismo, y después, si éste es de rendimiento considerable, se ha clasificado también para concentrar atendiendo al suelo y al cultivo, lo que supone una dificultad considerablemente mayor; por el contrario, en algún caso de plan-

tación arbórea se obtuvo de los propietarios la corta y retirada de sus árboles, rebajándose la clasificación del terreno por el perjuicio que éste experimentaba al quedar en el mismo los pies o tocones. Pero es de advertir que estas soluciones extremas no son seguidas nunca sin obtener previamente el asenso público de los interesados en la concentración.

Las instrucciones para la ejecución de los trabajos de concentración parcelaria, sin perjuicio de permitir a las Delegaciones cierta libertad para proponer otra solución más de acuerdo con las características de la zona y con la voluntad de los interesados, preceptúan que la valoración habrá de hacerse atendiendo al valor intrínseco de la tierra y que no deben considerarse los factores externos de la misma, insistiendo en que al tomar los antecedentes necesarios para llegar a establecer las clases de tierra de un término y su correspondiente valoración se elimine la influencia que pudiera tener la extensión, forma, acceso, distancia al caserío, etcétera, debiendo ponderarse únicamente los derivados de la calidad natural y permanente de la tierra. Con respecto a algunas circunstancias de carácter general (saneamientos, existencia de piedra, etcétera) recomienda la constitución de un subperímetro que habrá de tenerse en cuenta en el anteproyecto, pero si éstas tienen carácter aislado tal solución no es posible y entonces permite que se hagan reflejar estos factores en la clasificación, «aunque haciendo que influyan en grado muy limitado»; como veremos, sólo con gran repugnancia permite esta solución.

No carece de justificación el sistema español. En primer lugar, en un Servicio nuevo, dotado de unos medios económicos insignificantes con relación al volumen de su labor, el sistema de indemnización no era viable, y partiendo de este supuesto, la solución es la única técnicamente posible. Ha de tenerse en cuenta que el permitir que estos factores transitorios influyan en la clasificación equivale a transformarlos en permanentes; utilizando un símil, podríamos decir que equivale a determinar el capital perpetuo de una renta temporal, operación imposible, y que, por otra parte, dará siempre un resultado insignificante. Nótese, por ejemplo, que el abonado orgánico, que es el que parece plantea el problema más discutido, normalmente no ejerce su acción de mejora del terreno después de tres años, es decir, que la ventaja ha desaparecido casi antes de terminarse la concentración.

Examinadas las ventajas y los inconvenientes respectivos del

sistema francés y el español, estimamos preferible el primero, pese a que no carece de crítica y de errores graves (10), pues, al menos, no existe perjuicio, por insignificante que éste sea, para nadie. Por ello propugnamos la adopción de este sistema, siquiera mientras no logre hallarse otro más exacto. Pero no debe perderse de vista que España es casi el único país donde la concentración se realiza íntegramente a expensas del Estado, sin participación alguna de los propietarios en los gastos de la misma, y que cualquier propietario, puesto en la disyuntiva de renunciar a esas pequeñas mejoras que no se le estiman en la concentración, o contribuir a los gastos (indemnizaciones incluídas) de la concentración, escogería sin vacilar la primera solución.

Pero aún disminuye más la ya pequeña magnitud del problema si se piensa que en la actualidad, al menos, resulta imposible fijar con exactitud matemática el valor de un terreno. Descartado el método de análisis químico, complicadísimo y siempre muy impreciso, se atiende a la producción que del mismo se obtiene, normalmente determinada por los mismos agricultores (11).

A la concentración parcelaria, por último, tampoco le interesa determinar el valor absoluto de una parcela concreta, sino tan sólo el valor relativo con relación a las demás del término o zona de concentración, que basta para determinar su posibilidad de sustitución con las demás. Por ello se trabaja con valores convencionales y con coeficientes de compensación.

Llegamos así al verdadero trabajo al que se reduce esta fase de la concentración, la clasificación de tierras, pues el valor convencional no tiene más finalidad que facilitar los cálculos en el anteproyecto.

Para ello se sigue el llamado método comparativo, con el que se logra establecer una escala de valores relativos de las diferentes parcelas sometidas a la concentración.

Se comienza por fijar el número de clases de tierra a las que puede reducirse la zona a concentrar. El Ingeniero y el Perito del Servicio de Concentración Parcelaria que van a llevar los tra-

(10) Podemos decir, en efecto, que no resuelve sino la mitad del problema, el aspecto pasivo del mismo. ¿Qué ocurre con el adjudicatario de la parcela mejorada? ¿Ha de descontarse el valor de la mejora? De ser así, nos encerramos en un círculo vicioso y volvemos nuevamente al principio del problema. Por el contrario, si se le adjudica la parcela con sus mejoras sin tener éstas en cuenta, adquirirá, sin duda, con relación al valor de su aportación, una plusvalía injustificada.

(11) Sin embargo, no puede decirse que se prescinda en absoluto de considerar otros valores, como el catastral, el valor en venta o en renta, los cuales, como elemento informativo, son cuidadosamente examinados.

bajos de la zona examinan cuidadosamente el terreno y los antecedentes de que pueda disponerse, catastro, etc.; se convoca después una reunión a la que se procura asista el mayor número posible de agricultores, en la cual se fija el número de clases que van a ser necesarias. Estas dependen, como es natural, de la naturaleza del suelo, pero se procura que su número no sea excesivo, pues ello complicaría después considerablemente la clasificación y la formación de los nuevos lotes. Normalmente, oscilan desde seis a doce clases (12).

Seguidamente se eligen las parcelas tipo representativas de cada clase que servirán de unidades de comparación, procurándose que éstas sean de clase uniforme en toda su extensión, que sean de tipo medio, ni de las mejores ni de las peores de cada clase y que la diferencia entre sus respectivas calidades (y, por lo tanto, entre las clases) sea aproximadamente la misma, es decir, que cada parcela-tipo quede equidistante de la inmediatamente superior e inferior. Después, y previo el estudio de las parcelas tipo por la Subcomisión de Trabajo, se procede por ésta a la clasificación de todas las demás, encajándolas en la clase correspondiente a la parcela-tipo con la que guarden mayor semejanza, mediante el examen del terreno que se refleja en el plano correspondiente (13). Excusado es decir que en estos trabajos la intervención de los propietarios es completa; ellos son los que en realidad realizan la clasificación, ya que, al menos al principio, al Ingeniero y al Perito del Servicio de Concentración Parcelaria les faltará de ordinario la familiaridad con el terreno que aquéllos poseen. Se practica con mucha frecuencia el método de Subcomisión abierta, es decir, que a los miembros de ésta (se entiende los vocales, propietarios y funcionarios agrónomos, ya que el Registrador de la Propiedad, Vicepresidente y los mismos funcionarios jurídicos de la Comisión Local se abstienen de intervenir en estas operaciones) acompañan cuantos propietarios lo deseen, siempre que actúen de

(12) Por otra parte, cuando circunstancias especiales lo aconsejan, en casos concretos puede conseguirse en la clasificación el máximo de precisión mediante observaciones que el Ingeniero toma (1.ª, buena o mala, etc.) y que tiene después en cuenta en el anteproyecto. Así, cada clase viene a quedar subdividida en tres de una manera oficiosa, actuándose, como vemos, en estas operaciones con la máxima delicadeza.

(13) Cuando en el término municipal existe catastro parcelario se utilizan los planos de éste, previas las comprobaciones y rectificaciones oportunas; en caso contrario se procede por el mismo Servicio de Concentración Parcelaria al levantamiento topográfico de la zona. En la actualidad se utiliza la fotogrametría aérea por los métodos más modernos y perfectos existentes en España. El disponer de planos exactos es básico para toda concentración y singularmente en las fases de clasificación de tierras, investigación de propietarios y anteproyecto. Será poco todo cuanto pueda insistirse sobre este punto y cuantos esfuerzos se realicen para lograr esta finalidad.

buena fe y no entorpezcan la labor de los demás; no es raro que los agricultores del pueblo en pleno acompañen a la Subcomisión en la clasificación. Al Ingeniero y al Perito encargados de la zona, aparte de su intervención como técnicos agronómicos, está encomendada, sobre todo, una misión de vigilancia, velar por la imparcialidad y justicia en la clasificación, y de orientación, corrigiendo los errores en que los propietarios suelen incurrir, de entre los cuales es el más frecuente la tendencia de éstos a comparar no con las parcelas tipo, sino con las análogas clasificadas anteriormente, con lo que, a la larga, acabaría por perderse el tipo; contra esto luchan los técnicos del Servicio, insistiendo constantemente en este punto y llevando frecuentemente a la Subcomisión a revisar las tierras tipo para proceder a nuevo examen de las parcelas de clasificación discutida, e incluso, cuando ello es necesario, a nuevo examen de las últimamente clasificadas.

Para garantizar la imparcialidad en la clasificación el Servicio de Concentración Parcelaria no encarga de los trabajos de una zona a los funcionarios que en ella tengan propiedad o intereses familiares o de cualquier otra índole; respecto a los agricultores, ello no es posible, pero en la práctica ninguno interviene en la clasificación de sus propias parcelas, e incluso se retiran cuando llega el momento de fijar la clase de éstas para permitir a los demás actuar con independencia. Hasta tal punto es esto cierto, que no son raras las alegaciones e incluso recursos de los mismos miembros de la Subcomisión. Todo ello sin perjuicio de la garantía que suponen las encuestas públicas.

Sobre el plano se toma nota de la clasificación de cada parcela, señalando, si es preciso, las distintas clases que en cada una puedan existir y marcando con la posible aproximación la línea de separación de las diferentes clases.

Verificado esto se reflejará la clasificación en los correspondientes impresos y en la ficha que se abre a cada parcela o subparcela, derivadas éstas de la división de aquéllas en distintas clases, o entre diferentes propietarios a consecuencia de la investigación.

ANTEPROYECTO DE CONCENTRACIÓN.

Dice GONZÁLEZ PÉREZ, en su artículo «El régimen jurídico de la concentración parcelaria», que las operaciones de concentra-

ción «se desenvuelven en dos fases: una, de reunión de parcelas, privando de sus fincas a los propietarios; otra, de asignación a cada uno de ellos de parcelas cuya extensión sea, por lo menos, igual a las de las unidades mínimas de cultivo». No coincidimos con los términos a que el citado autor reduce las dos fases de la concentración, pues en la primera se hace eco de las teorías de la expropiación y de la permuta (14), que consideramos inadecuadas, y en la segunda refleja un concepto erróneo del que después trataremos. Sin embargo, es cierto que el expediente de concentración se desenvuelve en dos etapas perfectamente marcadas: la primera tiene un carácter preliminar preparatorio de la siguiente, su finalidad es fijar la situación de la propiedad en la zona a concentrar y determinar las aportaciones de los propietarios afectados, comprende los trabajos y operaciones que hasta aquí hemos expuesto y queda cerrada con la fijación de las bases definitivas de la concentración; la segunda se inicia con el anteproyecto y tiene por objeto asignar a cada propietario un lote de reemplazo compuesto por el menor número posible de fincas de valor equivalente al de su aportación, es decir, que en esta segunda fase es en la que verdaderamente se contiene la concentración, aunque, inútil es decirlo, sería imposible sin la primera, que le sirve de cimiento.

Al igual que, como hemos indicado en la parte anterior de nuestro trabajo (15), se hacía en la primera etapa, se desarrollan aquí una serie de trabajos jurídicos y agronómicos, unos sustanciales para la concentración, otros accesorios y complementarios, pero no por eso menos importantes.

Entre éstos, y con carácter previo al anteproyecto, figura la fijación de las unidades mínimas de cultivo y unidades tipo de aprovechamiento de la zona.

A ella se refiere el artículo 32 de la Ley, que dispone: «Firmes las bases de la concentración, el Servicio de Concentración Parcelaria propondrá al Ministerio de Agricultura la extensión de la unidad mínima de cultivo en la zona a concentrar, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

En las zonas sujetas a concentración, y con independencia de la unidad mínima de cultivo, se fijará por el Ministerio de Agricultura, a propuesta del Servicio de Concentración Parcelaria, la

(14) Tesis sostenida también por él en su artículo «La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria» en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo 1953, pág. 341.

(15) Publicado en el núm. 25 de esta Revista.

extensión de las unidades-tipo de aprovechamiento agrícola con medios modernos de explotación, según las características de cada zona.

Estas unidades-tipo sólo se atribuirán a los que voluntariamente las soliciten, y serán jurídicamente indivisibles.»

La fijación de la unidad mínima de cultivo a efectos de concentración tiene carácter independiente de las que con carácter general deben fijarse para todo el territorio (16); en realidad, estarían más propiamente encajadas dentro de las medidas que aseguran la conservación de la concentración, pues sólo de una manera muy escasa vinculan en la realización del anteproyecto.

Para fijar la unidad mínima de cultivo, las Delegaciones, después de los necesarios estudios de las particularidades de la zona, elevarán propuesta motivada de las mismas al Servicio de Concentración Parcelaria, el cual propondrá su aprobación al Ministro de Agricultura. Las Delegaciones deberán tener en cuenta en su propuesta las fijadas con carácter general, y si aquélla fuere distinta deberán razonar los motivos que aconsejen aquella modificación.

La propuesta de unidad tipo de aprovechamiento se realizará de manera análoga por las Delegaciones tras de los estudios necesarios. Las unidades tipo habrán de reunir los siguientes caracteres:

a) Que su extensión permita el empleo adecuado de medios modernos de laboreo con un rendimiento satisfactorio (17).

b) Que constituyan un coto redondo, entendiéndose por tal una superficie continua separada de las de otras fincas por linderos naturales o jurídicos. Se considerará como un todo continuo aun cuando esté atravesado por algún camino o accidente natural.

La extensión de estas unidades-tipo se fijará (al igual que la unidad mínima) por Orden del Ministerio de Agricultura; sólo se adjudicarán a los que voluntariamente lo soliciten, y se considerarán, según la Ley, «jurídicamente indivisibles».

Resulta un evidente acierto de la Ley de Concentración Parcelaria la regulación de la indivisibilidad de las unidades mínimas

(16) Con carácter general han sido fijadas las unidades mínimas de cultivo para toda España por Orden de 27 de mayo de 1958.

(17) No nos parece muy acertado el requisito que agregan las Instrucciones de que «la producción previsible obtenida en dicha superficie permita satisfacer las necesidades de una familia campesina», pues supone la yuxtaposición a un concepto económico de otro de carácter social tomado de leyes dictadas precisamente con una finalidad contraria de parcelación, sin contar con que, de hecho, este requisito quedaría siempre incluido en aquél.

de cultivo y tipo de aprovechamiento y, sobre todo, supone un considerable adelanto sobre los casi inútiles preceptos de la legislación general de unidades mínimas.

El artículo 62 de la Ley de Concentración Parcelaria dispone: «Una vez realizada la concentración, las fincas de extensión igual o inferior a la fijada para la unidad mínima de cultivo tendrán la consideración de cosas indivisibles, y la parcelación de predios de extensión superior a dicha unidad sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella, salvo los casos especialmente previstos en la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo.

Las unidades-tipo de aprovechamiento agrícola, a que se refiere el artículo 32 de la presente Ley, serán indivisibles en todo caso, considerándose como unidades mínimas de cultivo a los efectos del párrafo primero del artículo 4.º de la Ley de 15 de julio de 1954, precepto que les será de aplicación. El Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, podrá excepcionalmente autorizar la división de las unidades-tipo en casos particulares.»

Los efectos de la indivisibilidad quedan claramente expuestos en el artículo 63, a tenor del cual «serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a terceros los actos o contratos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el artículo anterior».

«Los Tribunales, Autoridades o funcionarios de toda clase se abstendrán de reconocer efectos a los referidos actos y contratos.»

Los artículos citados son de contenido claro y no precisan análisis más detallado, si bien, por razón de sistemática, volveremos sobre ellos al tratar de la conservación de la concentración.

Fomenta la Ley la constitución de unidades tipo de aprovechamiento, concediendo importantes ventajas a los adjudicatarios de las mismas, tales como la preferencia para la adquisición de tierras en caso de aportaciones por el Instituto Nacional de Colonización, la exención del recargo del 5 por 100 en la contribución territorial que establece el artículo 59 de la Ley y, en general, los establecidos en el artículo 4.º de la Ley de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones agrarias ejemplares (artículo 16 de la Ley de Concentración Parcelaria).

También, previamente al anteproyecto, se redactan por el Servicio de Concentración Parcelaria, en uso de la facultad que se le confiere por el artículo 22 de la Ley, la propuesta de nuevo

trazado de las vías pecuarias y la segunda parte del plan de obras y mejoras territoriales.

Realizados estos trabajos preliminares se procede a la redacción del anteproyecto propiamente dicho, que se integra por una sucesión ordenada de trabajos claramente divididos en tres etapas de carácter exclusivamente agronómico, correspondientes a la formación de los nuevos lotes, de los cuales nos limitaremos a una breve referencia.

Comienzan éstos con la determinación de la superficie a repartir, que equivale a la diferencia entre la superficie afectada por la concentración (o sea la comprendida dentro del perímetro fijado, descontando la correspondiente a las zonas y parcelas excluidas) y los descuentos correspondientes.

Nominalmente, y así podría deducirse del párrafo *a)* del artículo 20 de la Ley de Concentración Parcelaria, superficie aportada y superficie atribuida deben coincidir; sin embargo, esto no es cierto. De la superficie de la zona a concentrar se deducirá la superficie ocupada por los nuevos caminos, «no indemnizándose —como disponía la Orden de 2 de julio de 1953— por constituir una mejora que habrá de beneficiar a la totalidad de los agricultores de la zona». Esta deducción fué también reconocida por el artículo 18 de la Orden Conjunta. La Ley de Concentración Parcelaria no contiene disposición expresa sobre este punto, pero ha de entenderse vigente la de la Orden Conjunta, y como tal se aplica. En la práctica el descuento es más amplio, pues comprende no sólo la superficie ocupada por los nuevos caminos, sino también por las demás obras y mejoras de interés general, tales como las redes de saneamiento; el exceso de superficie ocupada, en su caso, por el nuevo trazado de las vías pecuarias, etc.

Pero no es éste el único descuento que se realiza en la superficie aportada; a éste se une el que la técnica francesa y española conocen con la denominación «masa común». Deriva este nuevo descuento de la imposibilidad de prever de un modo absoluto las superficies a deducir por razón de obras. La experiencia ha demostrado que frecuentemente se hace necesario introducir modificaciones en los planes de obras después de calculados los descuentos a que éstas darían lugar, e incluso después de formados los nuevos lotes, con arreglo a aquellos descuentos. Esto daría lugar a la realización de nuevos descuentos y a la modificación de todos los lotes, lo que complicaría y dilataría la concentración.

Para evitarlo, la Orden de 2 de julio de 1953 estableció un fondo especial, llamado masa común, para obras imprevistas, que se integraría con un descuento hasta del 0,6 por 100, como máximo, de la superficie y valor de la zona. Este fondo hará frente a las diferencias de superficie resultantes de las posibles modificaciones de los planes de obras, o absorberá, si los hubiere, los excedentes que de las mismas resultaren. Cumple también la masa común otros objetivos, tales como el de «dar satisfacción a alguna reclamación fundada de los propietarios que no pueda cumplirse sin modificar todo el plan previsto»; permitir adjudicar para masa común trozos de terreno de forma defectuosa, sobrantes, etc. Por último, al redundar de una manera mediata la masa común en beneficio de todos los propietarios afectados por la concentración, encuentra ésta su justificación hasta el límite. Teóricamente, ningún lote de masa común debería quedar al finalizar la concentración si los cálculos de las indemnizaciones que con cargo a la misma habrán de satisfacerse y los de las obras imprevistas fuesen exactos. Se comprenderá que esto es prácticamente imposible, y por ello, en la práctica, suele quedar algún excedente. Con respecto a estos excedentes, el artículo 44 de la Ley de Concentración Parcelaria dispone que «las fincas de la zona sin dueño conocido y las tierras que resulten sobrantes conforme al proyecto de concentración se considerarán pertenecientes al Estado, quedando facultado el Servicio de Concentración Parcelaria para enajenarlas en favor de los propietarios de la zona o destinarlas a cualquiera otra finalidad relacionada con la concentración o mejoras de la misma».

La aplicación práctica de este artículo deja planteados problemas de gran importancia originados por la dificultad de determinar la naturaleza jurídica de la adjudicación de estas tierras procedentes de desconocidas o sobrantes del Proyecto.

Con arreglo a los términos del mismo, la propiedad de aquéllas pertenece al Estado, si bien la titularidad de disposición de las mismas se halla o puede quedar atribuida al Servicio de Concentración Parcelaria. En su consecuencia, la inscripción de las mismas en la fase final de la concentración debiera realizarse a nombre del Estado y, admitido esto, no puede estimarse correcto el sistema seguido en todas las concentraciones realizadas, en las cuales se ha declarado el dominio de las parcelas de propietario desconocido a favor del Servicio de Concentración Parcelaria y

los lotes de reemplazo se han adjudicado, asimismo, a este Organismo autónomo en equivalencia tanto de aquéllas como de las tierras sobrantes, inscribiéndose también a su favor sin más salvedad que la de hacer constar su procedencia. Más aún, la facultad de disposición que el artículo 44 concede al Servicio de Concentración Parcelaria ni siquiera es ilimitada, sino que al disponer que la enajenación deberá realizarse «en favor de los propietarios de la zona o destinarlas (las fincas) a cualquier otra finalidad relacionada con la concentración o mejora de la misma», parece debe quedar más propiamente encajada dentro de las titularidades fiduciarias a que se refiere el número 3.º del artículo 2.º de la Ley Hipotecaria, por lo que el Servicio de Concentración Parcelaria no asume más que el carácter de «titular formal», circunstancia que también debiera recogerse en la inscripción.

Una vez calculados la superficie y el valor de los descuentos por obras y por masa común, deduciéndolas de la superficie y valor totales de la zona se obtienen las aportaciones totales reducidas en superficie y en valor, que son las que habrán de repartirse entre los interesados; para cada uno de éstos se halla su aportación reducida, que resulta de multiplicar su aportación real por el correspondiente coeficiente de reducción (18).

Obtenidas las aportaciones reducidas se procede a la formación de los lotes de reemplazo equivalentes a aquellas aportaciones, para lo cual se forman sobre los planos correspondientes masas de reparto, masas parciales o fracciones fijas de la masa global a repartir, cuyos límites quedan fijados de modo invariable por caminos, cursos de agua, vías férreas, límites de término o de perímetro, etc. En el interior de cada una de estas masas parciales se van encajando después las nuevas fincas.

(18) El coeficiente de reducción determina la equivalencia reducida de cada unidad real aportada. Se expresa en tantos por ciento. Un ejemplo práctico lo indicará más claramente: Tomemos una zona de 2.000 hectáreas para la cual se prevén obras que suponen una superficie de 20 hectáreas y se calcula una masa común de un 0,5 por 100:

$$\begin{array}{lcl} \text{Reducción por obras} & = & \frac{20}{2.000} = 0,01 = 1 \text{ \%} \\ \text{Reducción por masa común:} & & 0,5 \text{ \%} \\ \text{Reducción total:} & & 1,5 \text{ \%} \end{array}$$

100 — 1,5 = 98,5. Coeficiente de reducción, 98,5 %. Por lo tanto, habrá que multiplicar por 0,985 la aportación real de cada propietario para hallar la aportación reducida en superficie. De manera análoga se operaría para hallar la aportación reducida en valor. En la práctica se opera de manera algo diferente en nuestro sistema: el coeficiente de reducción resulta de la diferencia entre el cociente de la superficie o valor total a atribuir partido por la superficie total aportada, y una constante de 0,006 redondeada por defecto, lo que ya lleva implícita la masa común, que es el sobrante de aplicar el coeficiente (Kv) a la aportación.

En el artículo 2.º de la Ley de Concentración Parcelaria se dictan unas reglas que servirán de principios orientadores para la redacción del anteproyecto y a las cuales vamos a referirnos con cierto detalle.

Dispone el citado artículo que, «mediante las operaciones de concentración parcelaria, se procurará la realización de las siguientes finalidades:

«a) Asignar a cada propietario en coto redondo o, si esto no fuese posible en un reducido número de fincas, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas que anteriormente poseía». Tres preceptos se contienen en este apartado:

1.º El lote de reemplazo de cada propietario deberá integrarse por el menor número posible de fincas. Claro es que esto se refiere a las que reciba en sustitución de sus parcelas concentrables, prescindiendo de las excluidas, que son intangibles. Con respecto a las reservadas, si bien implican cierta elasticidad en la aplicación de este principio, ha de entenderse aplicable a ellas, ya que en muchos casos será posible, y así se hace en efecto, adjudicar toda o parte, al menos, de la superficie de un propietario al lado de su parcela reservada, con lo que física y jurídicamente constituirá una sola finca.

2.º A cada propietario debe adjudicársele una superficie equivalente, o al menos aproximada, a la que aportó. Trataremos de este punto al comentar el apartado e) de este mismo artículo.

3.º La concentración se realizará por clases de tierra y cultivo, procurando adjudicar a cada propietario una extensión equivalente a la aportada de cada uno. Se admiten, sin embargo, compensaciones por clases de tierra en los términos a que repetidas veces nos hemos referido, pero éstas han de ser las menos posibles.

«b) Reunir, en cuanto sea conciliable con el apartado anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios.» Es decir, que la concentración se realiza fundamentalmente por propietarios y sólo de un modo secundario por cultivadores. Este criterio ha sido combatido por algunos autores (19) por estimar que la concentración por propietarios puede conducir a la desmembración de la

(19) V. MANUEL PEÑA: "Sobre la Ley de Concentración Parcelaria", *Revista Anuario de Derecho Civil*, tomo VI, enero-marzo 1953, y GONZÁLEZ PÉREZ, citando al anterior, en "La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria".

explotación de un mismo cultivador. La objeción es exacta, pero el criterio de la Ley se halla, a nuestro juicio, sobradamente justificado. En este punto se ha encontrado aquella frente al siguiente dilema: o se concentra por cultivadores, en cuyo caso la propiedad de los titulares de dominio permanecerá casi tan fragmentada como antes, o se concentra por propietarios, con lo que puede incluso perjudicarse a los cultivadores, colocándolos en peor situación que aquella en que anteriormente se encontraban. A primera vista puede parecer que la Ley debió seguir el primer sistema, puesto que su fin es conseguir la explotación de la tierra en condiciones de rendimiento económico, pero si se piensa que el arrendamiento es esencialmente transitorio, al menos *de jure*, ya que no *de facto*, se observará la lógica del sistema seguido, que atiende a los derechos definitivos. Por otra parte, si la propiedad admite con cierta facilidad medidas de indivisibilidad y de control, no ocurre lo mismo con el cultivo, porque éste es una relación de mero hecho, aunque su título pueda serlo de derecho, y como tal hace difícilísima toda restricción (con lo que, incidentalmente, señalamos ya aquí el verdadero fallo de la concentración parcelaria).

En la práctica, sin embargo, y teniendo en cuenta el carácter puramente orientador y no rígidamente obligatorio del artículo 2.º de la Ley de Concentración Parcelaria, se sigue un sistema intermedio, y, sin perjuicio de concentrar normalmente por propietarios cuando éstos se hallan ausentes en el extranjero o en condiciones tales que hacen presumir que no volverán a ocuparse de sus tierras, se concentra por cultivadores. Además, y en cumplimiento del párrafo b) del artículo 2.º de la Ley de Concentración Parcelaria, se procura en lo posible adjudicar fincas colindantes a los propietarios que tienen un mismo cultivador, lo que constituye una labor político-social inestimable del Servicio de Concentración Parcelaria.

«c) Aumentar la extensión de las pequeñas parcelas cuya explotación resulte antieconómica.» El precepto ha sido causa de cierta incertidumbre entre los tratadistas que se han ocupado de la materia. Algunos han llegado incluso a entender que es imposible adjudicar en el anteproyecto parcelas de extensión inferior a la de la unidad mínima de cultivo. GONZÁLEZ PÉREZ (20) sostiene

(20) "El régimen jurídico de la concentración parcelaria", *Revista Anuario de Derecho Civil*, tomo VII, pág. 839. En "La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria" pareció admitir solución contraria, si bien criticando la Ley por ello.

que «cuando se calcule que la extensión de terreno resultante de las fincas agrupadas, al ser dividida en parcelas, va a dar como resultado la existencia de parcelas que no alcancen la extensión de las unidades mínimas de cultivo, deberán realizarse aportaciones de tierras a fin de completar la propiedad de aquéllas»; y reconociendo que no existe un precepto claro en que se establezca la imposibilidad de que se adjudiquen parcelas de extensión inferior a la de las unidades mínimas, critica que los textos legales no se hayan ocupado del problema con toda la importancia que el mismo requería (21). Censura este autor la redacción del apartado a) del artículo 4.º de la Ley de 1952, que coincide con la del artículo 2.º de la actual, con la diferencia de que ésta ha suprimido el párrafo segundo, que disponía que «no podrá atribuirse a los propietarios de superficies superiores a la de la unidad mínima de cultivo parcelas que no alcancen la extensión señalada para ésta». La supresión de este párrafo permite mayor libertad en el anteproyecto y ha dejado el precepto reducido a sus justos términos, los de una orientación señalada a los encargados de redactarlo y no una imposición taxativa. Como en seguida veremos, ha de considerarse acertada.

GONZÁLEZ PÉREZ cree que una interpretación a *sensu contrario* del transcrito párrafo segundo del apartado a) del artículo 4.º de la Ley primitiva podría conducir a considerar válida la adjudicación de parcelas inferiores a la unidad mínima a los propietarios de superficies menores que ésta, pero creyó que la opinión opuesta, la suya propia, estaba apoyada en los artículos 8.º y 9.º del Decreto de 5 de marzo de 1954, que disponen que las aportaciones de tierras que se hagan por el Instituto Nacional de Colonización se destinarán preferentemente a «completar la propiedad de aquellos que no reúnan tierras suficientes para alcanzar la unidad mínima de cultivo».

La posición de estos autores, muy estimable como síntoma de un espíritu jurídico evidentemente contrario a la fragmentación de la propiedad y en cuanto propugnan la adopción de normas que eviten en todo lo posible la adjudicación de parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, aunque bien intencionada, ha tenido poco en cuenta la realidad práctica. Por ello, aunque el párrafo segundo del apartado a) del artículo 4.º de la Ley primitiva ha

(21) Sin embargo, el ya citado artículo 62 admite la existencia de predios de extensión inferior a la unidad mínima.

desaparecido y los artículos 8.º y 9.º del Decreto-Ley de 1954 se conservan de manera casi idéntica en los artículos 16 al 20 del texto refundido (22), la situación no ha variado y es posible adjudicar parcelas de extensión inferior a la de la unidad mínima de cultivo.

En efecto, la realidad puede hacer inevitable en algunos casos la conservación o adjudicación de fincas de superficie inferior a la de la unidad mínima de cultivo cuando por estar éstas enclavadas entre accidentes naturales, vías de comunicación, etc., resulta imposible agregarles superficie. De otro lado, las reglas que se siguen en cuanto a parcelas excluidas o reservadas pueden imponer, asimismo, en algunos casos, cuando por la calidad de las tierras colindantes (fincas también reservadas, de clase excepcional, que obligue a la constitución de un subperímetro y conservar todas las aportaciones de esa zona, como ocurriría en caso de ser susceptible de riego por poseer aguas subálveas, etc.) no pueda dárseles mayor extensión, la adjudicación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo. Los traslados de las situaciones jurídicas que afectan a las parcelas de procedencia, tales como hipotecas, censos, usufructos (lo que ya no es tan defendible), etcétera, pueden obligar a que de alguna de las fincas adjudicadas se segregue la porción afectada y se constituya como finca independiente para todos los efectos, pudiendo ésta ser inferior a la unidad mínima de cultivo.

Por último, queda advertir que no en todas las zonas puede haber aportación de tierras del Instituto Nacional de Colonización (23), y en este caso, salvo la expropiación forzosa, a la que no se apela por razones obvias, no queda otro recurso, con respecto

(22) Lo que ya no es muy acertado es que la nueva Ley conceda más importancia a la constitución de unidades-tipo de aprovechamiento que a completar las unidades mínimas de cultivo.

(23) Estas son realmente muy escasas. Prescindiendo de las zonas regables, en que la operación fundamental no es precisamente la de concentración, sino la de distribución de las tierras no reservadas, sólo tenemos noticias de tales aportaciones en la provincia de Valladolid. En realidad, no hemos podido obtener datos completos sobre este punto, pues el estudio general está pendiente de la conclusión en el Servicio Central, y de los que hemos solicitado a los compañeros de las demás Delegaciones únicamente nos han sido enviados los de cinco de ellas, no habiendo recibido contestación de las otras dos (Guadalajara y Cuenca). A aquellos compañeros agradecemos cordialmente su cooperación. Nuestro estudio se refiere, pues, a seis Delegaciones y una Subdelegación. Como decíamos, de todas ellas, sólo en Valladolid ha habido esta aportación por el Instituto Nacional de Colonización en beneficio de la concentración de las zonas de Castromonte, Barruelo, San Cebrián, Torrecilla de la Torre, San Pelayo, Torrelobatón y Peñafior de Hornija. La aportación total la constituyeron las fincas de "La Santa Espina" y "El Tenadillo", de las cuales se repartieron unas 1.300 hectáreas, quedando otra parte en explotación mancomunada. Además, el Instituto Nacional de Colonización ha servido de intermediario para el acceso a la propiedad por parte de los arrendatarios de más de 500 hectáreas en la zona de Torrelobatón. Esta distribución, que constituye un ensayo de altos vuelos por la amplitud de las explotaciones resultantes, podría haber constituido un verdadero modelo en su género y es lástima que no haya podido seguirse en otros casos.

a los propietarios que aportan superficie menor que la de la unidad mínima, que darles la misma que aportaron.

Por estas razones, la vigente Ley de Concentración Parcelaria, lejos de seguir el criterio de estos tratadistas, ha prescindido de plantear siquiera el problema y simplemente lo establece como mera recomendación en el artículo 2.º, en la forma que hemos visto, insistiéndose luego en el tema en disposiciones de carácter interno del Servicio de Concentración Parcelaria, la principal de las cuales está en la necesidad de que en la memoria que el Equipo de Trabajo ha de acompañar al anteproyecto de la zona, para la aprobación de éste por la Dirección del Servicio, se justifique el por qué de la existencia de fincas de extensión inferior a la de la unidad mínima (24).

«d) Dar a las nuevas fincas acceso a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos.» El presente apartado podría dar lugar, si se prescindiese del carácter puramente orientador de todo el artículo 2.º, a que se creyese obligatorio dar a todas las nuevas fincas acceso a camino, lo cual no es exacto, pues los artículos 3.º (cuyo párrafo final parece calcado del artículo 853 del Codice Civile italiano) y 33 autorizan expresamente la constitución de las servidumbres prediales que fueren necesarias según las conveniencias de la nueva ordenación de la propiedad. Claro es que estas servidumbres sólo se constituirán en casos extremos, cuando resulte imposible o desproporcionado dotar a las nuevas fincas de acceso directo a caminos, cursos de aguas para riego, etc. Sin embargo, el problema planteado por la Ley al admitir estas servidumbres y la solución que da, resultan verdaderamente absurdos o injustos, pues al constituirse la servidumbre (tomemos por ejemplo la de paso, por ser el caso más frecuente, aunque el mismo argumento puede perfectamente aplicarse a las demás), ¿qué efecto produce ésta sobre la finca gravada? O se computa la superficie ocupada por el paso sin indemnizar al adjudicatario de aquélla, lo cual entraña para él un perjuicio injustificado, o se le indemniza o compensa, en cuyo supuesto, por aplicación del párrafo segundo del artículo 564 del Código Civil, esta indemnización, al establecerse un paso permanente, «consistirá en el valor del terreno que se ocupe», valor que

(24) Nótese cómo en esta ocasión el predominio del elemento técnico-agronómico sobre el jurídico, marcadísimo en la legislación de concentración parcelaria, lo que no nos parece acertado, ha sido beneficioso al tener en cuenta más la realidad que las aspiraciones idealistas de los autores a que nos referimos.

deberá ser descontado de la superficie a repartir; pero, planteado así el problema, estimamos resulta preferible configurar el paso como camino y no como servidumbre.

Un último punto deja sin resolver la Ley en relación con la norma que comentamos: ¿En la nueva reorganización de la propiedad han de quedar todas las fincas de la zona con acceso a camino directo o por medio de servidumbre? La solución debe distinguir entre las parcelas incluidas y las no incluidas; las incluidas, sin duda ninguna, deben quedar dotadas de la oportuna salida. Las no incluidas (y en este concepto es preciso considerar comprendidas no sólo las excluidas propiamente dichas y las excluidas de la periferia, sino también las situadas fuera de la zona que de algún modo resulten afectadas en sus accesos por la concentración realizada) deben quedar, a nuestro juicio, en la misma situación en que antes se encontraban (25); si antes de la concentración tenían acceso a camino directo o mediante servidumbre, éste ha de conservárseles, pero si no fuese así no puede considerarse obligado dotarlas de paso; en realidad, éste resultará muchas veces jurídicamente imposible, por tener que afectar a otras parcelas excluidas, que son intangibles (26). Ciertamente es que la que

(25) En el caso de afectar las servidumbres "a fincas situadas fuera de la zona o a derechos de personas extrañas a la concentración —dice S. REQUENA en "La Ley de Concentración Parcelaria", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, junio 1953, refiriéndose a la Ley de 1952—, la Comisión carece de facultades para lesionar o desconocer los derechos legítimamente adquiridos y sólo con el consentimiento de los titulares de éstos podrán extinguirse o modificarse las servidumbres".

(26) El gráfico que se inserta reflejará más claramente el problema que cualquier explicación:

Camino				
1	2	3	4	5
6	7	8	9	
10	11	12	13	14
Camino				

Esta es la situación aproximada de todos los huertos familiares o fincas de regadío resultantes de una parcelación de bienes municipales frecuentemente enajenados por los Ayuntamientos con fines de carácter social. ¿Cómo podría darse paso, por ejemplo, a la parcela excluida número 8? Necesariamente el paso habría de afectar a las parcelas números 2, 3, 7, 9, 12 ó 13, también excluidas, lo que es imposible. Frecuentemente estas parcelas no tenían antes servidumbre de paso a su favor, sino que utilizaban salidas establecidas por una especie de convenio tácito. Esta situación, por poco jurídica que sea, ha de mantenerse, pues los Organismos de concentración no tienen capacidad para modificarla. Aunque las parcelas colindantes no sean excluidas, puede no ser tampoco conveniente alterar la situación de hecho cuando el dotar de salida a las parcelas excluidas obligue a multiplicar desmesuradamente el número de servidumbres a establecer.

proponemos es la única solución lógica y legal, pero no hubiera estado de más que la Ley claramente la hubiera regulado en uno u otro sentido; ello hubiese evitado muchas de las dudas y problemas en que se encierran los ingenieros y peritos encargados de realizar los anteproyectos, principalmente por su deseo de hacer una labor tan perfecta como sea posible.

«e) Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser bien atendida su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor.» Es éste el único precepto en que la Ley de Concentración Parcelaria hace referencia al factor de la situación de las parcelas y su distancia al centro de la explotación, y ello de una manera vaga y aludiendo tan sólo a las adjudicaciones. La legislación francesa, en cambio, regula minuciosamente esta cuestión (27). Verdad es que esta regulación resulta innecesaria de ordinario. En la práctica se siguen en este punto reglas perfectamente definidas.

Cuando el propietario y el cultivador residen en términos limítrofes, o cuando sólo el cultivador reside en término colindante, si el propietario no reside en el que se concentra, se adjudican las fincas de reemplazo cercanas a aquel término en el extremo de la zona a concentrar. También a los grandes propietarios que practican una explotación mecanizada se les adjudican fincas en la periferia de la zona; ellos están casi siempre de acuerdo a cambio de que se les adjudique finca única o las menos posibles, mientras que a los pequeños propietarios residentes en el término, que frecuentemente son a la vez jornaleros o artesanos para los que la agricultura por cuenta propia es sólo un medio complementario de subsistencia, se les suelen adjudicar fincas cercanas al casco urbano para que también los propietarios de parcelas únicas obtengan de la concentración algún beneficio. En los demás casos se procura que la distancia media entre las antiguas parcelas y las nuevas fincas sea aproximadamente igual; en la práctica se consiguen diferencias mínimas.

Una última regla consigna la vigente Ley de Concentración Parcelaria en relación con el anteproyecto, si bien encajada dentro de las «Normas complementarias», la cual no podemos dejar de tratar con alguna extensión por la trascendencia que reviste. El artículo 45 dispone, en efecto: «Cuando el aprovechamiento del

(27) Ver artículos 22 y 23 del Code Rural.

suelo de una parcela de procedencia corresponda a persona distinta de la facultada para aprovechar el vuelo o arbolado, se considerará a ambos titulares, a efectos de la concentración, como dueños proindiviso en proporción al valor de sus derechos, determinados conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, y la división de aprovechamientos no se trasladará a finca de reemplazo».

Pues bien, de entre los varios preceptos de dudoso alcance y dificultad interpretativa que la Ley contiene, seguramente éste de que tratamos ocupa uno de los primeros lugares en punto a cuestiones y problemas teóricos y prácticos en él planteados, siendo uno de los más necesitados de aclaración y desarrollo; aclaración que podría realizarse de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 67, del que, sin embargo, no se ha usado hasta ahora.

Si, como en otro lugar hemos visto, la valoración del arbolado, aun perteneciendo éste al dueño del terreno en que se encuentra, presenta siempre dificultad práctica tan considerable que obliga a optar entre las soluciones extremas de conseguir el arranque de los árboles, su venta al adjudicatario de las parcelas en que se encuentran o la exclusión de éstas, el problema aparece aún más complejo en el caso de existir un desmembramiento dominical del suelo y vuelo.

El citado artículo, y ésta es la primera dificultad, parece introducir para estos casos un criterio de valoración distinto del normalmente seguido. En lugar del sistema de clasificación y valoración por el método comparativo, en que se trabaja con coeficientes ideales, impone aquí un sistema de valoración real que ya no guarda armonía con el seguido para las demás parcelas de la zona, lo que impide la compensación con ellas. El artículo 45 de la Ley de Concentración Parcelaria parece referirse, por otra parte, en cuanto a las valoraciones del suelo y vuelo, al procedimiento ordinario de expropiación, actualmente regulado en los artículos 24 al 47 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 y 39 al 47 de su Reglamento de 26 de abril de 1957. Pero este procedimiento, aparte de que alargaría considerablemente la duración del expediente de concentración de la zona, estimamos dará lugar a dificultad en su adaptación a nuestro caso concreto, ya que se desenvuelve exclusivamente entre la Administración y el particular directamente interesado, sin contemplar, como en la cuestión planteada ocurre, el supuesto de que existan interesados eventuales (los futuros adjudicatarios), que harían muy problemática la obliga-

toriedad de la valoración realizada por acuerdo directo a que se refieren los artículos 24 de la Ley de Expropiación y 25 y siguientes de su Reglamento, e incluso la del Jurado de Expropiación al no haber sido parte en el procedimiento.

Una posible solución, aunque no sencilla, admite el problema que hemos planteado, pero aunque creemos es la más conforme con los términos en que aparece redactado el artículo 45 de la Ley de Concentración Parcelaria, insistimos en que debería ser objeto de aclaración. Consiste en realizar dos valoraciones distintas: una, la de la parcela con el arbolado, teniendo en cuenta el criterio comparativo en relación con las demás de la zona, valoración difícil, sin duda, pero no imposible; y otra distinta para el suelo y para el vuelo, con arreglo a la legislación de expropiación forzosa, sin más finalidad que determinar la participación proporcional de uno y otro dueños para trasladarla después a aquel primer valor, que es el que se tendrá en cuenta, y que al ser realizado con arreglo a las normas generales de la concentración sería obligatorio para todos, incluso para los eventuales adjudicatarios.

De esta manera podría resolverse la cuestión hasta aquí planteada, pero en todo caso quedaría aún en pie la de que el artículo 45, en cuanto puede suponer compensación de tierra con arbolado, y reciprocamente, entraña una flagrante contradicción con los términos del apartado a) del artículo 2.º de la Ley, y aunque, como antes hemos dicho, éste no tiene carácter de norma estrictamente imperativa, en el límite, sería tan injusta la consecuencia de adjudicar sólo tierra a quien antes era propietario de árboles exclusivamente, o sólo tierra con arbolado a quien antes no tenía sino tierra sin él y que ningún interés tiene en éste, que es imposible aventurar cuál sería la solución de un recurso contencioso-administrativo si éste se plantease.

Una vez terminado el anteproyecto de concentración, éste será objeto de una encuesta en la misma forma y por iguales plazos que los establecidos en el artículo 28 para las bases: «Durante el período de encuesta los interesados en la concentración podrán formular verbalmente o por escrito las observaciones o sugerencias que estimen oportunas». No caben, por lo tanto, recursos contra el anteproyecto.

En el anuncio en que se haga pública la encuesta del anteproyecto se requerirá a los titulares de las cargas y situaciones

jurídicas ya acreditadas en el procedimiento de concentración, con excepción de los de servidumbres prediales (28), para que, de acuerdo con los propietarios afectados y dentro del lote de reemplazo, señalen la finca, porción de finca o parte alicuota de la misma, según los casos, sobre las que tales derechos o situaciones jurídicas han de quedar establecidas en el futuro, apercibiéndoseles de que si no acreditan su conformidad dentro de los plazos señalados la traslación se verificará de oficio por el Servicio de Concentración Parcelaria. Los acuerdos de los interesados sólo se respetarán cuando la posible ejecución de los derechos trasladados no afecte a la indivisibilidad de la unidad mínima de cultivo.

La conformidad de los interesados acerca de la traslación de las situaciones jurídicas al lote de reemplazo o el acuerdo que sobre tal extremo se adopte en caso de disconformidad no obstará al derecho de las partes para plantear ante los Tribunales las cuestiones que estimen pertinentes en relación con las situaciones jurídicas trasladadas, ni al cumplimiento y ejecución de la resolución judicial que se dicte (art. 34).

El acuerdo de las partes se hará constar en escritura pública o, cuando se trate de arrendamientos y aparcerías, por comparecencia ante cualquiera de los miembros Letrados de la Comisión Local o Subcomisión de Trabajo (art. 34 de la Orden Conjunta).

Si no hubiere acuerdo entre las partes, el Servicio de Concentración Parcelaria practicará de oficio la traslación de la carga en el momento del proyecto, en la forma que veremos, pero las partes interesadas podrán exponer ante el Servicio su opinión sobre el emplazamiento más conveniente de los derechos reales o situaciones jurídicas que deban ser trasladadas.

Un último precepto consigna la Orden Conjunta en relación con el anteproyecto (y la edición del Servicio de Concentración Parcelaria del texto refundido lo consideraba subsistente; el artículo 36 de aquélla dispone: «Durante el período de encuesta los interesados en la concentración podrán, de común acuerdo, proponer permutas de lotes de reemplazo, que serán aceptadas siempre que a jui-

(28) De las servidumbres prediales se prescinde en la concentración, lo que es lógico, pues en la nueva ordenación de la propiedad desaparecerán casi todas, constituyéndose las pocas que fueren precisas. Pero lo que ya no es tan acertado es que la superficie que aquéllas ocupan se considere propiedad del predio sirviente; más justo sería agregarla al predio dominante y mejor aún considerarla masa común o deducirla de la superficie a descontar por caminos y obras de interés general.

cio del Servicio de Concentración Parcelaria no haya perjuicio para la concentración». Estimamos peligroso este precepto por lo que supone de abrir amplio portillo al fraude fiscal; por otra parte, si los lotes son de valor equivalente, de tal modo que puedan indistintamente considerarse atribuidos a cualquiera de los dos propietarios que pretenden la permuta, en equivalencia de sus respectivas parcelas, la disposición no era necesaria, pues, como el anteproyecto en sí no causa estado, hubiera bastado con una simple autorización del Servicio de Concentración Parcelaria a los encargados de redactar el anteproyecto para que éstos recogieran la modificación en el proyecto. Al menos el precepto hubiera debido contener el requisito de que los lotes cuya permuta se pretende fuesen de valor equivalente o, para conceder cierta amplitud, aproximado, admitiendo alguna pequeña diferencia con relación a los valores oficiales respectivos, pues, como decimos, tal como aparece redactado entraña una vehemente posibilidad de fraude fiscal, injustificado en este caso.

PROYECTO DE CONCENTRACIÓN.

Publicado el anteproyecto de concentración y terminada la encuesta correspondiente, el Servicio de Concentración Parcelaria practica las rectificaciones oportunas, tras de lo cual, y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 35, «redactará el Proyecto definitivo de concentración, que deberá atenerse estrictamente a las bases de la concentración que hubieren quedado firmes».

Así como en el anteproyecto predominan, como hemos visto, las operaciones de carácter agronómico, en el Proyecto cobran trascendental relevancia las jurídicas. En realidad, las operaciones agronómicas de la concentración pueden considerarse, en lo sustancial, terminadas, ya que el replanteo de los nuevos lotes no es sino la ejecución práctica sobre el terreno de los mismos.

Constituye la parte fundamental del Proyecto de concentración el traslado a los nuevos lotes de las cargas y situaciones jurídicas que afectaban a las parcelas primitivas, para el cual el artículo 41 de la Orden Conjunta, vigente en este punto, dicta minuciosas normas.

De manera análoga a como lo hace la disposición citada, distinguiremos el traslado de los derechos reales de garantía, el de

los derechos que implican posesión de uso y disfrute y el de los demás derechos.

A) *Derechos reales de la garantía.*

Conforme establece el número 2.º del artículo 41 de la Orden Conjunta, «pasarán a gravitar sobre el lote de reemplazo según los acuerdos de los interesados que hubieren sido acreditados ante el Servicio durante la encuesta sobre el anteproyecto, en la forma establecida por el artículo 34 de la Ley. Si dicho acuerdo o conformidad de los interesados no existiere, se señalará una porción de tierra del lote de reemplazo, equivalente en extensión y productividad a la parcela de procedencia afectada por la situación jurídica de que se trate». Dicta a continuación este apartado normas minuciosas sobre el modo de realizar el traslado, principalmente, con el fin de armonizar las particularidades que derivan de la concentración con las que impone la naturaleza de los derechos reales de garantía. Dispone a este respecto:

«Para que los interesados puedan acordar la traslación de los derechos reales de garantía a una porción física del lote de reemplazo será preciso que dicha porción constituya una finca independiente, y si el lote estuviere formado por una sola finca será necesario que los interesados soliciten de la Comisión que al redactar el acta a que se refiere el artículo 43 de esta Orden se segregue dicha porción física, a fin de inscribirla como finca independiente y establecer sobre ella el gravamen de que se trate. Sólo podrán ser respetados estos acuerdos cuando la posible ejecución de los derechos trasladados no afecten a la indivisibilidad de la unidad mínima de cultivo.

Ni las entidades oficiales de crédito territorial ni las particulares que sean titulares de derechos reales de garantía sobre fincas afectadas por la concentración podrán oponerse a la traslación de la garantía ni ejecutar como consecuencia de ella ningún derecho al reintegro del capital del préstamo no vencido, aun cuando en los estatutos o en las escrituras correspondientes se contengan preceptos o pactos de los que pudieran derivarse tal derecho.»

Una dificultad, ya advertida por algunos autores, presenta el precepto que acabamos de exponer: la de que no podrán trasladarse los derechos de garantía a una porción física determinada en el lote de reemplazo cuando este traslado pueda afectar a la

indivisibilidad de la unidad mínima de cultivo. Esto supone que cuando antes de la concentración la garantía afectase a una parcela de extensión inferior a la de la unidad mínima de cultivo, o cuando al propietario no se le adjudique alguna finca de doble extensión que aquélla, al menos la garantía habrá de recaer necesariamente sobre una cuota ideal indivisa; solución nada satisfactoria para el acreedor, que al ejecutar su crédito no podrá pedir la enajenación de una finca concreta de valor bien determinado, sino tan sólo la de una parte alícuota de éste, siempre depreciada, y nada satisfactoria tampoco para el deudor, que se ve forzado a una situación de copropiedad, con los inconvenientes que ésta tiene, y para cesar en la cual tendrá que soportar la pérdida del total de la finca por cesión de su parte al adjudicatario de la cuota gravada o enajenación en pública subasta, ya que es muy difícil que el deudor que no pudo satisfacer el crédito pueda después adquirir la propiedad (29).

Para SÁNCHEZ REQUENA (30) el efecto que produce el traslado de las hipotecas y demás derechos reales de garantía es que aquéllos «se extinguirán sobre la antigua finca y pasarán íntegros a gravar la nueva; es decir, se operará una modificación de la hipoteca por razón del objeto». La frase no es demasiado acertada, por su posible confusión con la figura de la novación. Como en otro lugar indicamos, el efecto es el de una modificación por subrogación en el objeto de la garantía.

Cuando se trata de hipotecas se produce, además, otra consecuencia que entraña una anomalía, al menos en apariencia, con respecto al régimen legal de la institución:

Conforme dispone el artículo 119 de la Ley Hipotecaria, «cuando se hipotequen varias fincas a la vez por un solo crédito se determinará la cantidad o parte de gravamen de que cada una deba responder». La contradicción entre el principio de especialidad y la indivisibilidad del crédito y de la garantía que le asegura se resuelven en favor de aquél, proscribiéndose de nuestro régi-

(29) GONZÁLEZ PÉREZ propone como solución a este problema la adecuada actuación de los Organismos estatales de crédito territorial que se encargasen de satisfacer aquellos créditos subrogándose en el lugar de los acreedores. Esta solución, que parece haber sido seguida por el artículo 60 de la Ley de Concentración Parcelaria, no ha tenido, sin embargo, eficacia práctica, pues, salvo los casos de concesión de préstamos de carácter privado, individuales o concedidos a asociaciones de labradores, con fines particulares (adquisición de maquinaria, etc.), no conocemos ningún caso en que el Servicio de Crédito Agrícola haya intervenido de manera distinta en la concentración (esto según datos generales obtenidos, confirmados de manera concreta en cuanto a las Delegaciones mencionadas en la nota 23). Sin embargo, esta poca efectividad es debida casi en absoluto a la inercia de los agricultores.

(30) Artículo citado, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 301, pág. 441.

men las hipotecas solidarias, y este criterio se lleva a sus últimas consecuencias, habiendo declarado tanto la Dirección General de los Registros como el Tribunal Supremo que en este caso quedan constituidas tantas hipotecas como fincas, y el deudor o el tercer adquirente podrán, pagando la parte del gravamen de que cualquiera de ellas responda, exigir la cancelación de la hipoteca que la afectaba (art. 124 de la Ley Hipotecaria y 221 de su Reglamento).

Ahora bien, cuando la concentración afecta a varias fincas que figuran hipotecadas por un mismo crédito, parece que la solución más conforme con el sistema antes expuesto sería segregar en el lote de reemplazo la porción correspondiente a cada hipoteca y constituir la como finca independiente (31). Sin embargo, no se sigue esta solución, que de hecho impediría la concentración de esas fincas, sino que se verifica una especie de recomposición del crédito y agrupación de las hipotecas, constituyéndose una sola por el importe total sobre la nueva finca de reemplazo. Esta solución, que en cierto sentido empeora la situación del propietario de las fincas gravadas, que pierde el derecho de liberación parcial, es, sin embargo, la más conforme con la naturaleza y fines de la concentración e incluso con una lógica interpretación de los preceptos citados, pues, como ya decíamos, sólo la circunstancia de la pluralidad en el elemento real de la garantía fué causa de que ésta se configurase como varios gravámenes, y esta justificación desaparece al verificarse la transformación del objeto de múltiple en único.

B) *Otras situaciones jurídicas y derechos reales que implican posesión y disfrute del fundo afectado.*

Respecto de ellos, la regla 1.^a del artículo 41 de la Orden Con-

(31) En el caso normal de agrupación registral de varias fincas, de las cuales alguna o algunas se hallaban hipotecadas anteriormente, la agrupación no produce modificación alguna de la hipoteca o hipotecas, que —dice ROCA SASTRE (Ob. cit., tomo IV, pág. 310)— continúa gravando incólume sobre la finca originariamente hipotecada, sin extenderse a las demás fincas o porciones agregadas, por lo que, si el acreedor hipotecario procede a la ejecución y se enajena forzosamente la finca hipotecada que se agrupó, se producirá una desagrupación de la misma. El artículo 59 del Reglamento Hipotecario de 1915 disponía que en la nueva inscripción de agrupación se expresarán "los gravámenes que tuvieran con anterioridad" requisito, que, aunque no ha sido recogido por el Reglamento actual, ha de estimarse vigente.

En el supuesto de la concentración parcelaria ha de advertirse que si bien en el caso de una sola obligación garantizada con hipotecas sobre distintas fincas puede verificarse la recomposición del crédito a que nos referimos en el texto y configurar, para garantizarlo, una sola hipoteca, esta solución es clara que no podrá seguirse cuando se trate de hipotecas que garanticen obligaciones distintas, pues en este caso han de separarse distintas porciones, es decir, distintas fincas, para garantía de las diversas obligaciones.

junta dispone que se trasladarán «según los acuerdos de los interesados que hubieren sido acreditados ante el Servicio durante la encuesta sobre el anteproyecto, en la forma establecida por el art. 24 de la Ley. Si dicho acuerdo o conformidad de los interesados no existiere, se señalará una porción de tierra del lote de reemplazo, equivalente en extensión y productividad a la parcela de procedencia afectada por la situación jurídica de que se trate».

De entre estos supuestos, el más importante, por su generalidad, es el de los arrendamientos, cuyas normas, por lo demás, son también aplicables al usufructo y demás derechos reales que llevan aneja la facultad de inmediato disfrute de los bienes a los que afecta, e incluso a situaciones de disfrute de mero hecho contra todo título jurídico, como el precario.

En tres supuestos distintos (32) pueden encontrarse los arrendatarios con relación a los lotes de reemplazo:

a) Existencia de un único arrendatario para toda la propiedad de un propietario. El caso no ofrece problema, pues quedará limitado a trasladar la situación arrendaticia a todo el lote de reemplazo que a aquél se adjudique.

b) Existencia de varios arrendatarios de un solo propietario, habiendo acuerdo entre ellos en cuanto a la manera de repartirse el cultivo del lote que a éste se adjudique. Tampoco existe problema, pues quedará reducido a recoger en el Proyecto el acuerdo que aquéllos hubieren adoptado, con las formalidades y garantías que la Ley exige.

c) Existencia de varios arrendatarios para un solo propietario sin que haya acuerdo en cuanto al reparto del lote de reemplazo. En este caso, el que debe asimilarse al de un solo arrendatario para parte de las parcelas de un propietario sin que exista acuerdo entre ambos, procederá el traslado de oficio de los arrendamientos al nuevo lote, si bien los arrendatarios disconformes podrán ejercitar el derecho de rescisión que les concede el artículo 46 de la Ley de Concentración Parcelaria.

Como vemos, la Ley ha procurado garantizar hasta el límite los derechos de los arrendatarios, regulando la concentración de forma que aquellos derechos permanezcan en idéntica situación a la que antes se encontraban. En este aspecto, la crítica y el temor de muchos arrendatarios a que la concentración pueda su-

(32) DANIEL ALADRÉN GARZA: *El arrendatario en la concentración parcelaria*. Hoja informativa del Servicio de Concentración Parcelaria, diciembre 1955.

poner perjuicio para sus derechos carece de fundamento, pues la concentración no altera el juego de la legislación general. Sin embargo, no puede negarse la posibilidad (aunque el caso no creemos pueda ser frecuente) de que, tratándose de arrendamientos no protegidos, el propietario pueda encontrar mayor facilidad para el cultivo directo de sus tierras ya concentradas, lo que pudiera moverle a dar por terminado el arrendamiento, pero, evidentemente, este posible perjuicio, legal, por otra parte, de un particular, no puede anteponerse al interés económico-social y nacional que justifica la concentración.

- C) *Los restantes derechos y situaciones jurídicas que tengan por base las fincas sujetas a la concentración, incluidos los de origen judicial o administrativo, serán tomados en consideración si apareciesen inscritos en el Registro de la Propiedad, según las certificaciones aportadas* (art. 41 de la Orden Conjunta de 22 de noviembre de 1954).

El precepto contenido en este párrafo parece ocasionado por el deseo de salir al paso de las críticas que algunos autores habían dirigido al artículo 5.º de la Ley antigua (33). En su fórmula amplia quedan comprendidos los retractos convencionales, las situaciones de reserva ordinaria o lineal, el censo reservativo, los embargos judiciales o administrativos, etc.

Poco acertada resulta la redacción de este precepto, pues introduce una desigualdad que puede resultar verdaderamente irri-

(33) GONZÁLEZ PÉREZ, en varios de sus trabajos, combatió la omisión que, a su juicio, se había cometido de los derechos reales de adquisición y concretamente del de retracto, tanto legal como convencional, pero su crítica no nos parece justa, pues el retracto convencional puede considerarse comprendido, y de hecho así se hizo, en la norma general del artículo 5.º de la Ley antigua, para lo que no había dificultad alguna, y en cuanto a los retractos legales, cuando éstos derivan de una estructura especial del dominio (como el de comuneros, enfiteutico, etc.), al mantenerse y trasladarse al nuevo lote esta situación, es evidente que el derecho de retracto permanece inalterado sin necesidad de declaración especial, mientras que los que derivan de una situación objetiva, como el de colindantes, sin duda han de considerarse extinguidos con respecto a los colindantes primitivos, pudiendo surgir con respecto a otros nuevos al mantenerse la finca de reemplazo por debajo del límite legal; pero es de advertir que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.521 del Código Civil, el retracto legal sólo procede en caso de compra o dación en pago, y la concentración parcelaria no entraña ninguna de estas operaciones; no procede si quiera en caso de permuta, según tiene declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (véase Sentencia de 7 de junio de 1916), y ha de estimarse que menos aún en caso de subrogación objetiva. Por otra parte, los retractos legales, cuya naturaleza de derechos reales es más que discutible, no atribuyen, al menos mientras no surge el supuesto básico para su ejecución, un derecho subjetivo a favor de personas concretas, por lo que no cabe decir que la concentración lesiona en este caso intereses concretos. Por otra parte, con la concentración desaparece la razón misma del retracto de colindantes.

Distinto es el problema que plantea el nuevo retracto establecido en materia de unidades mínimas de cultivo, al que incidentalmente alude el referido autor. Su encaje entre los demás retractos legales y el orden de prelación que entre ellos le corresponda, no aparecen determinados en la Ley, y hubiera sido conveniente que lo hubiera hecho, pero esto no es ya materia de la legislación que nos ocupa. Sin embargo, es de advertir que en la concentración no se tendrán en cuenta los que afectaren a las parcelas anteriores, sino sólo los que puedan derivarse de las nuevas adjudicaciones en los términos a que nos referiremos al tratar de las medidas de conservación de la concentración.

tante entre estos derechos y todos los demás para los que puede bastar la simple posesión, por lo que una aplicación estricta de esta exigencia puede resultar gravemente perturbadora.

Por otra parte, de la redacción de esta regla parece deducirse que no cabe acuerdo en cuanto a la porción del lote de reemplazo que quedará afectado por estos derechos, y que el traslado de los mismos habrá de realizarse siempre de oficio, lo que tampoco es lógico.

Un último problema plantea la regulación legal sobre el traslado de cargas: parece que ésta, en la generalidad de los casos, se verificará mediante el acuerdo de los interesados, y sólo en defecto de éste podrá procederse a la traslación de oficio. ¿Quiere esto decir que el acuerdo habrá de ser siempre respetado por el Servicio de Concentración Parcelaria, cualesquiera que sean sus condiciones y aunque manifiestamente no se ajuste a la estructuración de la carga o situación jurídica antes de la concentración con respecto a las parcelas de procedencia? Evidentemente, esto no se oompagina bien con la tesis de la subrogación, pues si se permite que el acuerdo introduzca modificaciones en la situación anterior, adquiere una naturaleza indiscutiblemente novatoria. La Ley se ha dejado influir en este punto por el principio del predominio de la voluntad de los titulares afectados y de que, sin duda, éstos son los mejores guardianes de sus intereses, pero no debe olvidarse que, de existir aquella disconformidad entre la situación jurídica justificada en el expediente y declarada en las bases y la que se traslada al lote de reemplazo, podría dar lugar, por aplicación del artículo 52, a la impugnación del Proyecto. Por ello, no hay más remedio que entender que el Servicio de Concentración Parcelaria tiene facultad para oponerse a los acuerdos que de cualquier forma entorpezcan la concentración, en cuyo supuesto estimamos deberá notificar su oposición a los interesados a fin de que procedan a la rectificación del acuerdo de conformidad con las bases, y si así no lo hicieren podrá proceder a la traslación de oficio. No debe olvidarse, además, que el acuerdo puede perjudicar intereses de otros titulares; tal sucedería, por ejemplo, en el caso de que un propietario conviniere con alguno de sus arrendatarios el traslado del derecho de éstos en perjuicio de otros que no hayan intervenido o que no hayan dado su conformidad.

Concluído el Proyecto de concentración, éste, según dispone el

artículo 36, «será publicado en igual forma y por iguales plazos que los establecidos en el artículo 28 (bases de la concentración), pudiéndose recurrir contra el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 50 y 52».

Por razón de sistemática hemos tratado de modo unitario el sistema de recursos, tanto contra las bases como contra el Proyecto, por lo que es innecesario insistir aquí en ello (34).

ACTA DE REORGANIZACIÓN DE LA PROPIEDAD.

Verificada la encuesta del Proyecto, quedará éste firme una vez transcurridos los plazos señalados para interponer los correspondientes recursos sin que se haya planteado ninguno o cuando, entablados éstos, hubieren sido resueltos expresa o tácitamente en la forma que quedó expuesta al tratar de los recursos y sus resoluciones sean firmes. Firme ya el Proyecto de concentración, se procederá a la toma de posesión de los nuevos lotes por los adjudicatarios de los mismos, a los cuales se entregará un título provisional justificativo de su derecho hasta que pueda entregarse el definitivo. La toma de posesión se hará de manera escalonada, según las nuevas fincas se hallen en rastrojo, en barbecho o sembradas.

Asimismo, una vez firme el Proyecto de concentración, la Comisión Local, en sesión convocada al efecto, procede a la autorización del Acta de Reorganización de la Propiedad, «donde se relacionarán y describirán las fincas resultantes de la concentración o fincas de reemplazo, con las circunstancias necesarias para la inscripción de las mismas en el Registro de la Propiedad y la mención expresa de su indivisibilidad legal cuando proceda, conforme a las disposiciones de esta Ley».

El Acta de Reorganización de la Propiedad consta de tres partes: el encabezamiento, en el que se consignan las circunstancias de la sesión en que se aprueba y los presupuestos de la misma (fecha del Decreto que ordena la concentración de la zona, aprobación de las bases, etc.); a continuación figura lo que pudiéramos llamar cuerpo del acta, compuesto de la colección completa de las hojas de adjudicación de todas y cada una de las nuevas

(34) Ver el número 25 de esta Revista.

fincas a sus correspondientes titulares. Estas hojas se realizan en modelos impresos (designados con la nomenclatura R-1 en el Servicio de Concentración Parcelaria) y en ellas se consignan todos los datos físicos y jurídicos relativos a las fincas, a los derechos constituidos sobre ellas y a los titulares de unas y otros, con las condiciones precisas para su inscripción en el Registro de la Propiedad. En todas ellas se consigna el título adquisitivo de la finca, la adjudicación en procedimiento de concentración parcelaria y en las fincas adjudicadas al Servicio de Concentración Parcelaria se hará constar si esta adjudicación se realiza por proceder de parcelas de dueño desconocido, con arreglo al artículo 44 de la Ley de Concentración Parcelaria, o como sobrantes del Proyecto, de acuerdo con lo que el mismo artículo establece. El artículo 43 de la Orden Conjunta determina las circunstancias que deben consignarse en las correspondientes hojas de características; su contenido es claro, por lo que no insistiremos aquí en su examen (35).

Las hojas de características, después de la determinación literal de las circunstancias que hemos indicado, llevará también un croquis de la finca de reemplazo a la misma escala del plano general de la zona. En este croquis se reflejarán gráficamente las servidumbres prediales que puedan afectar a la finca y las partes en que ésta queda dividida a efectos de cultivo o disfrute. El Acta de Reorganización lleva, por último, un pie en el que se consigna su autorización por la Comisión Local y la firma de los miembros de ésta.

Una vez aprobada el Acta por la Comisión Local se remite copia de la misma a la Dirección del Servicio de Concentración Parcelaria, a fin de que se preparen las copias parciales de la misma, que podrán ser impresas, por lo cual se enviará al Notario que deba protocolizar el Acta y expedir los títulos un nuevo modelo de éstos para que dé su conformidad o introduzca en él las modificaciones oportunas. Juntamente con los títulos, la Dirección devuelve un plano autorizado de la nueva distribución de la zona, para enviar en su día al Registro de la Propiedad, y otro para remitir junto con el Acta autorizada por la Comisión al Notario, a fin de que éste proceda a la protocolización de la misma y, pre-

(35) Las Instrucciones del Servicio de Concentración Parcelaria dictan normas prácticas que regulan minuciosamente la manera de rellenar estos impresos, con el fin de que no surja dificultad para su inscripción en el Registro de la Propiedad.

via la comprobación oportuna con ella, a autorizar con su firma y signo las copias parciales que servirán de título de dominio a los participantes en la concentración (párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Concentración Parcelaria).

Considera GONZÁLEZ PÉREZ, en varios de sus citados artículos, censurable «la intervención que se da al Notario en orden a la protocolización y testimonio del documento en que consta el acta de la Comisión Local». El citado autor estima inútil tal intervención, pues «no existe inconveniente en que sea título inscribible el documento expedido por el Secretario de la Comisión Local en que conste la nueva ordenación de la propiedad y adjudicación de cada una de las parcelas resultantes a su titular». El argumento es, sin duda, exacto. El título expedido por el Secretario de la Comisión tendría, al igual que tantos otros semejantes que recogen las diversas leyes, carácter de documento administrativo auténtico, de eficacia igual a la del documento público notarial, por lo que el sistema seguido por la Ley dilata innecesariamente la conclusión del expediente. La razón de la inutilidad es de más peso que la de las repercusiones económicas que también alega el autor citado, pues, en primer lugar, éstas no deben tenerse en cuenta cuando se trata de conseguir una regulación legal verdaderamente práctica y efectiva, y, en segundo lugar, aun cuando los aranceles de Notarios y Registradores no hubieran sido prácticamente reducidos a la nulidad en los actos de concentración, como ha ocurrido, siempre hubieran representado una partida insignificante frente a los gastos totales de la concentración. Sin duda, este sistema se debe al deseo de los redactores de la Ley de no introducir en el régimen jurídico general más modificaciones que las estrictamente necesarias.

Estos títulos tienen ya carácter de títulos definitivos. Como dice SANZ JARQUE (36), «están constituidos por copias parciales expedidas por Notario con referencia al Acta de Reorganización protocolizada, en las que se hacen constar las declaraciones generales contenidas en el acta y las particulares relativas a las fincas de reemplazo a que se refiere cada uno, mediante un ejemplar del R-1 antes aludido, con las mismas circunstancias que aquél.

Contienen como novedad principal el croquis de cada finca, a la misma escala del plano general de la concentración que es

(36) "Notas sobre la concentración parcelaria en el orden jurídico", REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 18, enero-marzo 1957.

protocolizado con el Acta de Reorganización en la Notaría y de cuyo plano queda copia en el Registro de la Propiedad y en el Catastro de Rústica».

Es de notar que mientras todos los preceptos de la Ley de Concentración Parcelaria parecen dar por supuesta la exactitud del plano que refleja los nuevos lotes y tienden a asegurar su paralelismo con la realidad física de las fincas (artículos 37, 63, 64 y señaladamente el 65 de la Ley de Concentración Parcelaria), falta una disposición que de manera expresa consigne esta presunción, para la que, sin embargo, había más que fundamento, pues así como las operaciones jurídicas de la concentración aparecen rodeadas de pocas garantías, las agronómicas lo están de la mayor exactitud posible. Falta, asimismo, establecer una presunción de exactitud registral en cuanto a los datos de hecho, para la que ya había base suficiente, y reforzar esta misma presunción en cuanto a los datos jurídicos, lo que no sólo no se ha verificado, sino que, aparte de la ampliación del plazo de suspensión de la fe pública, a que después nos referiremos, la Ley de Concentración Parcelaria, como si quisiera remachar su criterio de abandonar a su propia suerte a la institución registral (que, por lo demás, y aunque lentamente, las realidades de la vida y la necesidad de seguridad en la contratación van imponiendo, pese a la táctica de nuestros legisladores, empeñados en cerrar los ojos a estas realidades), dispone en su artículo 56 que «los acuerdos con trascendencia hipotecaria que recaigan en expedientes de concentración, producirán efectos meramente registrales, sin juzgar definitivamente sobre los derechos. Los antiguos asientos conservarán su valor probatorio en el juicio correspondiente, si fuere promovido».

En resumen, que, pese a que la forma de los títulos pudiera hacer sospechar lo contrario y a que con la concentración se ha derribado el principal obstáculo que se oponía al acercamiento de nuestro sistema hipotecario al australiano, de mayores garantías, por no haberse siquiera intentado remover los de menor importancia, aquel acercamiento no se ha conseguido y los títulos que se expiden en el proceso de concentración no tienen de títulos reales sino la apariencia (37). La reorganización de la propiedad

(37). Lo que, en sí, no es censurable, pues modernamente es muy discutida la conveniencia del título real, aunque no lo sea la eficacia probatoria absoluta del Registro.

en el aspecto jurídico no se ha conseguido, y esto hará sentir, sin duda, sus consecuencias en el aspecto económico, que es al que ha querido atenderse.

INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

Concluida la concentración parcelaria de una zona, autorizada y protocolizada el Acta de Reorganización de la Propiedad y expedidos por el Notario los testimonios parciales de la misma que servirán de títulos definitivos de dominio, este funcionario los remite a la Comisión Local para que ésta, conforme determina el artículo 6.º de la Ley de Concentración Parcelaria, promueva la inscripción de los mismos en el Registro de la Propiedad.

Previamente a la inscripción, los títulos pasan a la Oficina Liquidadora competente para que en ellos se consigne la oportuna nota de exención del Impuesto de Derechos Reales. La citada exención, así como la de Timbre, aparece establecida en el artículo 61 de la Ley de Concentración Parcelaria, que en realidad contiene dos tipos diferentes de exención: la primera, consignada en su párrafo primero, que dispone que «los actos que se realicen para llevar a cabo la concentración parcelaria, o como consecuencia de ella, estarán exentos del Impuesto de Derechos Reales, así como de los del Timbre, los documentos en que aquéllos se formalicen», era consecuencia obligada del artículo 58; la segunda, a la cual se refiere el párrafo segundo del mismo artículo, no tiene como finalidad intrínseca facilitar la concentración, sino favorecer las agrupaciones de carácter privado una vez terminada la concentración, es decir, adopta, aunque con un alcance limitadísimo, el criterio que con carácter general y sin restricciones hemos defendido anteriormente, de facilitar mediante exenciones tributarias la recomposición predial. Dispone el citado párrafo que «en las zonas donde haya sido acordada la concentración parcelaria estarán igualmente exentos de los impuestos de Derechos Reales y Timbre los actos o contratos por cuya virtud se incorpore a una parcela cualquier otro terreno colindante, de tal manera que la superficie total resultante de la incorporación no exceda del doble de la asignada a la unidad mínima de cultivo».

La oscuridad y consiguiente dificultad interpretativa del artículo 61 hizo preciso dictar una Orden aclaratoria, que se promulgó

por los Ministerios de Hacienda y Agricultura, conjuntamente, el 3 de julio de 1956, con el fin principal, según reconoce su preámbulo, de «evitar que una interpretación extensiva determine la concesión del beneficio fiscal a negocios jurídicos no merecedores del mismo»; en sus trece apartados va determinando de manera clara, precisa y digna de elogio los actos que disfrutaban de exención. Señaladamente, constituye un gran acierto el apartado 4.º, al declarar exentas «las permutas de fincas rústicas comprendidas en la zona a concentrar por otras situadas fuera de ella y pertenecientes a personas que posean dentro de la zona otra u otras parcelas no excluidas de la concentración. Para gozar de esta exención será preciso que al documento liquidable se acompañe certificación expedida por el Ingeniero Jefe de la Delegación correspondiente, con el visto bueno del Director del Servicio de Concentración Parcelaria, en la que se haga constar que se producen los supuestos de hecho expresados en el párrafo anterior y que la permuta de que se trate ha sido propuesta por el Servicio para llevar a cabo la concentración parcelaria». Tan sólo el apartado 13 es susceptible de alguna crítica, porque el supuesto en que la agregación a una finca de terrenos colindantes sin que la superficie total exceda del doble de la unidad mínima, a los cuales se refiere, ha de ser necesariamente rarísimo en zonas concentradas, salvo que haya vuelto a llegarse al límite del fraccionamiento permitido.

Dedica la Ley el título III, artículos 54 a 57, a regular la mecánica de la inscripción en el Registro, materia que por la dificultad de armonizar las normas a que se ajusta el expediente de concentración con los preceptos muchas veces opuestos de la legislación hipotecaria resulta compleja y espinosa en grado sumo. La Ley de Concentración Parcelaria, con criterio, en general, aceptable, salva esta dificultad y regula un procedimiento específico para la inscripción de los nuevos títulos en sus artículos 55 a 57, que juntamente con los complementarios de la Orden Conjunta vamos a analizar, y cuyo estudio, para la debida sistematización, dividiremos en los siguientes apartados: A) Alcance de la inexcusabilidad de la inscripción; B) Limitación del principio de legalidad; C) Carácter de las inscripciones realizadas; D) Suspensión del principio de fe pública registral.

A) *Alcance de la inexcusabilidad de la inscripción.*—Una de las tres directrices (económica, social y jurídica) que, al decir de

BENEYTO, se marcan en la legislación de concentración parcelaria, es la de provocar el acceso de toda la propiedad rústica a las instituciones registrales. Por ello, ya la primitiva Ley de Concentración Parcelaria de 1952 disponía en su artículo 7.º que «la nueva ordenación de la concentración parcelaria será inexcusablemente inscrita en el Registro de la Propiedad», principio después recogido y desenvuelto en todas las disposiciones posteriores, que se plasma, por último, en el artículo 55 de la vigente Ley.

«Este fundamental artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria —dice MARTÍNEZ DE BEDOYA en su magnífico y ponderado trabajo sobre las «Medidas conservatorias de la concentración parcelaria» (38), y con su opinión coincidimos plenamente— creemos debe ser aplaudido sin reservas de ninguna clase.»

El autor hace constar que el Derecho comparado recoge en todos los países (Francia, Italia, Holanda, Suiza) la inexcusabilidad de la inscripción como trámite final de la concentración, y cita la conclusión a que llega el estudio de la F. A. O. sobre *El reagrupamiento de la propiedad agrícola fragmentada*, de que entre los requisitos que tiene que llevar a un buen plan de reagrupamiento parcelario está el de un Registro apropiado.

Es ya criterio casi unánime entre los tratadistas que entre Registro y política agraria debe existir una interdependencia absoluta (39), y ello nos excusa de insistir en este punto, del que tanto pudiera escribirse, pero que cae ya fuera de nuestro estudio.

Pero, pese al precepto taxativo de la Ley, ha de interpretarse con cierta elasticidad el alcance de la inexcusabilidad de la inscripción. Aunque la facultad calificadora del Registrador es, como hemos de ver, muy limitada, quedan aún algunos supuestos de denegación o suspensión de las inscripciones, que nacen de defectos que la Comisión podrá unas veces subsanar, pero que otras no dependerá de ella salvar el inconveniente que se opone a la inscripción. En el primer caso, la Comisión deberá rectificar y subsanar los defectos advertidos, salvo que el Servicio de Concentración Parcelaria decida interponer el correspondiente recurso y éste no se resuelva confirmando la nota del Registrador; pero en el segundo falla totalmente el principio de la inexcusabilidad

(38) Publicado en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 13, octubre-diciembre 1955.

(39) Véase especialmente BALLARIN (Marcial), «El Código Civil y la Agricultura», en REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, enero-marzo 1953, y el importantísimo estudio de la F. A. O., de 1953, sobre *Los reconocimientos catastrales y el Registro de la Propiedad Rústica*.

de la inscripción. Es posible, y de hecho ocurrirá, que en la investigación de propietarios no consigan obtenerse en algún caso todos los datos precisos para la inscripción, o también que el título no sea inscribible con arreglo a los preceptos hipotecarios, sin que pueda tampoco redactarse de otra manera. Tal ocurrirá, por aplicación del artículo 46 y concordantes de la Ley Hipotecaria, con las herencias indivisas cuando no se haya determinado la cuota o participación de cada heredero (40). En estos supuestos no podrá conseguirse la inscripción, y ello no debe ser obstáculo para la terminación del expediente, pero queda en pie el problema de si el Servicio de Concentración Parcelaria, concluido éste, estará obligado a promover la inscripción de los títulos cuya inscripción no hubiera podido practicarse en tiempo oportuno, si con posterioridad se averiguaran aquellos datos o desapareciesen aquellos obstáculos.

B) *Limitación del principio de legalidad.*—El párrafo sexto del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria dispone: «Los Registradores de la Propiedad inscribirán las nuevas fincas conforme a las normas anteriores, sin que puedan denegar o suspender la inscripción por defectos distintos de la incompetencia de los órganos, de la inadecuación del procedimiento, de la inobservancia de formalidades extrínsecas del documento presentado o de los obstáculos que surjan del Registro distintos de los asientos de las antiguas parcelas.

El Servicio de Concentración Parcelaria tendrá personalidad para recurrir gubernativamente contra la calificación registral por los trámites establecidos en la vigente Ley Hipotecaria y su Reglamento.»

Una modificación del principio de legalidad, con respecto a las inscripciones que deban realizarse en el procedimiento de concentración parcelaria, resultaba totalmente indispensable, teniendo en cuenta las circunstancias del procedimiento y de las operaciones que en él se realizan. Fundamentalmente, resultaba necesaria

(40) Las instrucciones del Servicio de Concentración Parcelaria dan para este supuesto la solución de considerar propietario al causante e inscribir a su nombre, pero esta solución, poco conforme con la legislación de concentración, no siempre podrá seguirse. Por lo demás, aun otorgado el título a nombre de los herederos sin concretar sus participaciones, los términos en que aparece formulado el principio de legalidad y la frase de que "se entenderá modificada en lo necesario la legislación hipotecaria", que el artículo 55 utiliza, dejan en pie la duda de si el Registrador deberá inscribir o podrá denegar la inscripción. Es punto opinable, aunque nuestra opinión es que debe denegarse. En el único caso en que hemos intervenido, estos títulos fueron denegados sin que el Servicio de Concentración Parcelaria interpusiera recurso.

la constatación de que no deberían ser tenidos en cuenta los obstáculos que deriven de los asientos relativos a las antiguas parcelas.

Sin embargo, esta particularidad no fué objeto de regulación en los primeros textos sobre concentración parcelaria. Apareció por primera vez en la Orden Conjunta, en cuyos artículos 52 y 53 regularon el problema, si bien de manera harto incompleta. La limitación del principio de legalidad no aparece expresamente recogida, si bien podía deducirse a *sensu contrario* del artículo 52, cuyo párrafo primero dispuso que «los Registradores calificarán la competencia de las Comisiones Locales y las formalidades extrínsecas de los títulos que les presenten, procediendo a la inscripción de los mismos, de acuerdo con las normas establecidas en el artículo 53». En el párrafo segundo atribuye a la Comisión Local la facultad de recurrir contra la calificación del Registrador, criterio más lógico, sin duda, que el actual, pues es la Comisión, y no el Servicio de Concentración Parcelaria, la que autoriza el acta que se inscribe, y a ella encomienda la Ley la obligación de promover la inscripción de los títulos (41). Más acertadas, aunque tal vez excesivamente casuísticas, son las reglas que para la inscripción dicta el artículo 53 de la Orden Conjunta, y especialmente las contenidas en los párrafos tercero y quinto con respecto a los asientos anteriores. La Ley de 20 de julio de 1956, en el párrafo final del artículo 20, consignó la limitación del principio de legalidad en idéntica forma que ha sido recogido en el texto refundido.

El artículo 55 de la Ley vigente adapta para los expedientes de concentración el principio de legalidad en forma análoga a como aparece regulado por el artículo 99 del Reglamento Hipotecario con respecto a los documentos judiciales, con la diferencia de prescindir de los obstáculos que deriven de los asientos correspondientes.

(41) SANZ JARQUE, en "El procedimiento de concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad" (*Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto 1958, pág. 551), opina que podrán recurrir tanto la Comisión Local como el Servicio de Concentración Parcelaria. Su opinión, conforme con el concepto hipotecario de interesado (véanse artículo 68 de la Ley Hipotecaria, artículo 112 del Reglamento Hipotecario, Resolución de 15 de septiembre de 1897, etc.), entendemos, sin embargo, que no está de acuerdo con el párrafo final del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria, que al atribuir la facultad de recurrir al Servicio de Concentración Parcelaria sin mantener a la vez la de la Comisión Local, a la cual estaba antes atribuida, creemos ha modificado claramente en este punto la legislación anterior y ha suprimido esta facultad de las Comisiones Locales. La edición del texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria publicada por el Servicio de Concentración Parcelaria considera, sin embargo, vigente el artículo 52 de la Orden Conjunta, en el que se consignaba esta facultad. Una vez más tocamos las graves consecuencias de refundiciones que no son tales y de fórmulas derogatorias que no hacen sino aumentar el confusioismo legislativo.

En resumen, del contenido que a la calificación registral señala el artículo 18 de la Ley Hipotecaria queda excluido lo correspondiente a la capacidad de los otorgantes, salvo la incompetencia de los órganos y la validez del acto, y subsiste lo correspondiente a las formalidades extrínsecas del documento y singularmente las que el artículo 9.º de la Ley Hipotecaria señala como necesarias para realizar la inscripción (42).

Del juego del principio hipotecario de legalidad ha de deducirse, sin duda, que la responsabilidad del Registrador de la Propiedad quedará limitada en los asientos que practique como consecuencia de la concentración parcelaria a aquello que sea materia de su calificación.

C) *Carácter de las nuevas inscripciones practicadas.*—En sus cuatro primeros apartados dicta el artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria las siguientes reglas para practicar las inscripciones correspondientes a las nuevas fincas:

1.ª Todas las fincas de reemplazo serán inscritas en el Registro de la Propiedad, sin hacerse referencia en el asiento que se practique, salvo los casos especiales determinados en la presente Ley, a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican y aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquellas con quienes a título de dueño se entendió el procedimiento de concentración. Estas inscripciones no surtirán efecto respecto de terceros hasta transcurridos cinco años desde su fecha.

2.ª Los titulares registrales del dominio u otros derechos reales que no hubieran sido citados personalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29, conservarán durante cinco años, a contar de la nueva inscripción, y con efecto respecto a tercero, el derecho de instar la traslación de su situación registral a la finca de reemplazo correspondiente, pudiendo pedir anotación preventiva de su solicitud. En defecto de acuerdo entre las partes, las condiciones del traslado serán determinadas por el Juzgado

(42) Simplificada en el modelo oficial de inscripción de las nuevas fincas de reemplazo, aprobado por la Dirección General de los Registros con fecha 17 de enero de 1956 (B. O. de 5 de marzo). El modelo ha de considerarse acertado, con una única salvedad de que se incluyen en él limitaciones legales como la de que las situaciones registrales relativas a las parcelas de procedencia afectan sólo en los términos de la regla segunda del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria, y la de que, en su caso, la finca es indivisible por constituir unidad-tipo de aprovechamiento que no deben constar en el Registro, ya que, al tener su causa en la Ley, su publicidad debiera ser mayor de la que el Registro pueda darle (art. 2.º del Código Civil) y su protección (art. 4.º del Código Civil) es también más enérgica que la registral.

de Primera Instancia, sin más trámite que el previo informe del Servicio de Concentración Parcelaria y sin perjuicio de oír a las partes y practicar las pruebas que el Juzgado estime pertinentes dentro del plazo de diez días. La traslación puede instarse después de los cinco años, pero no perjudicará a tercero que reúna los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

3.^a En la inscripción de las fincas de reemplazo se hará constar que quedarán afectadas por las situaciones registrales relativas a las parcelas de procedencia en los términos que se desprenden de la regla anterior.

4.^a Los asientos relativos a las parcelas de procedencia no tendrán más valor que el reconocido en esta Ley.»

La Ley vigente ha pretendido llegar a establecer en lo posible un régimen uniforme para todas las nuevas fincas resultantes de la concentración, mediante la generalización de los preceptos de las cinco primeras normas del artículo 52 de la Orden Conjunta, pero al hacerlo deja planteado el problema de si las nuevas inscripciones han de considerarse o no inmatriculatorias, que aquélla resolvía siquiera fuese con un criterio no del todo exacto. De los preceptos de la antigua Orden Conjunta se desprendían las siguientes conclusiones:

1.^a Lote de reemplazo derivado en su totalidad de parcelas inscritas antes de la concentración a nombre del actual adjudicatario: la nueva inscripción no era inmatriculatoria. Propiamente, entrañaba una simple agrupación y sus reglas eran las de ésta.

2.^a Lote de reemplazo derivado íntegramente de parcelas no inscritas en el Registro: inscripción inmatriculatoria a favor del adjudicatario.

3.^a Lote derivado de parcelas inscritas a nombre de personas distintas del adjudicatario: inscripción inmatriculatoria a favor del adjudicatario, poniéndose nota en los antiguos asientos contradictorios.

4.^a Lote derivado en parte de parcelas inscritas a favor del adjudicatario y en parte de parcelas no inscritas o inscritas a nombre de otros titulares: solución ecléctica, aplicándose las reglas anteriores a las distintas partes del lote de reemplazo.

El artículo 55 de la nueva Ley suprime, como hemos visto, toda referencia al carácter de las inscripciones; su regla 1.^a se limita a disponer que en la nueva inscripción, y salvo los casos especiales que la misma Ley determine, se prescindirá de toda refe-

rencia a las parcelas de procedencia, aun cuando éstas aparezcan inscritas a favor de personas distintas de aquel con quien se entendió el procedimiento de concentración y suspende el principio de fe pública en los términos que después veremos.

Supone un gran acierto el prescindir, en la forma que esta regla lo hace, de que las parcelas integrantes del lote de reemplazo se hallaran o no inscritas, para conceder relevancia, en cambio, al hecho de que las parcelas aportadas por el adjudicatario se hallaran o no inscritas a su favor y en qué condiciones. Sienta la citada regla dos principios: uno de carácter jurídico-material, más que discutible, como hemos de ver, y otro de carácter formal, que, con ciertas limitaciones, ha de considerarse acertado en cuanto facilita la realización de las inscripciones, cerrando el paso a la interpretación de los autores que, como JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, opinaban que debían practicarse las correspondientes operaciones de agrupación, segregación, división, transmisión, etc.

Pero, en la regulación actual, ¿pueden considerarse estas inscripciones de inmatriculación? MORENO TORRES opina que «precisamente es una inmatriculación lo que se verifica, no una inscripción que trae su causa de otra, y ello aun cuando se trate de parcelas de procedencia originariamente inscritas, pues siendo no registradas anteriormente no hay dificultad en admitir este medio inmatriculador». También SANZ JARQUE, en su completo y documentado artículo, ya citado, «El procedimiento de concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad», sostiene que «estas inscripciones son verdaderas inmatriculaciones». Física y jurídicamente —dice el autor— se trata de nuevas fincas que abren folio registral sin tener en cuenta antecedente hipotecario alguno. Por ello, los nuevos asientos no hacen referencia a las fincas de procedencia, aunque estuvieran inscritas, y no surten efectos hipotecarios respecto a terceros hasta transcurridos cinco años desde su fecha (art. 55). El procedimiento de concentración parcelaria es, pues, un nuevo modo de inmatriculación (43).

Pero el argumento no nos parece acertado. Sin duda se trata de primeras inscripciones en su aspecto formal, pero que a la vez sean inscripciones de inmatriculación es más discutible.

Según la conocida definición de ANGEL SANZ, inscripción de in-

(43) Igual criterio sostiene en "De la concentración parcelaria en el orden jurídico", *Revista de Derecho Notarial*, julio-diciembre 1957.

matriculación es «la primera inscripción que del dominio de una finca se hace en el Registro de la Propiedad, sin conexión alguna con otras fincas ya inscritas» (44). Pero este último requisito de la desconexión de la inscripción con ninguna de las anteriormente realizadas no se cumple en las que se verifican como consecuencia del expediente de concentración, pues los asientos relativos a las parcelas aportadas conservan su valor tanto a los efectos de trasladar las cargas que puedan afectarlas como a los de hacer constar su libertad. La suspensión de efectos tampoco es razón suficiente para considerar estas inscripciones como inmatriculatorias, pues no falta en la Ley Hipotecaria algún otro caso de suspensión de la fe pública, como el del artículo 28 con referencia a las inscripciones de herencia o legado, sin que por ello se considere como inmatriculación. Dicha suspensión de la fe pública obedece en este caso, al igual que en el de la concentración parcelaria, a una razón diferente: la de que las pocas garantías del título o del procedimiento hacen preciso conceder cierta posibilidad de impugnación de la inscripción.

A nuestro juicio, no es posible sentar una regla general sobre el carácter de estas inscripciones; habrá que seguir en cada caso la regla de la subrogación, puesto que las nuevas fincas han de colocarse en la misma situación, a todos los efectos, que las parcelas aportadas.

Esta situación puede entrañar anomalía (que también se da en algunos casos en el desenvolvimiento normal del sistema) en el caso de que sólo parte de las parcelas aportadas por un titular se hallaren inscritas. Si en sustitución de ellas se le adjudica una finca única, tendremos que la nueva inscripción que de ella se realice, aun siendo una sola inscripción, será en parte de inmatriculación y en parte hipotecaria.

En el aspecto formal la solución ideal sería la de abrir nuevos libros y verificar el traslado de todas las fincas del término afectado por la concentración a un nuevo registro, sin exclusión alguna, y comenzando nueva numeración. No creemos hubiera resultado imposible arbitrar un procedimiento para conseguir esta solución, y sus ventajas prácticas hubieran sido inmensas (45).

(44) *Comentarios a la nueva Ley Hipotecaria*, pág. 51, y "La reforma de la Ley Hipotecaria", *Revista de Derecho Privado*, enero 1945.

(45) Criterio semejante sostiene SANZ JARQUE, quien en uno de sus citados artículos se expresa del siguiente modo: "Sería de desear que, aunque la concentración parcelaria se limitase a una zona del término municipal, después de terminada se extendiese el ré-

Sin embargo, no es ésta la solución seguida por la Ley, que hace caso omiso del problema, por lo cual hay que dar números correlativos a las nuevas inscripciones y conservar el antiguo registro, en el cual parte de las fincas habrán sido afectadas por la concentración y parte continuarán inalteradas.

Como vamos viendo, el efecto que la concentración parcelaria produce en la institución registral va gradualmente tomando caracteres de problema agudo. El confusionismo que produce ha atraído la dura crítica de los Registradores de la Propiedad celosos de la efectividad de su función. Entre ellos, DELGADO ROLLÁN ha expuesto con claridad meridiana el problema en su artículo titulado «Concentración parcelaria. - Problemas» (46), considerando que afecta al principio de especialidad y que, como consecuencia, producirá un resquebrajamiento del de fe pública. Hasta hoy había dos clases de fincas: las inscritas en el Registro de la Propiedad y las no inscritas; régimen nada envidiable, pero cuyos defectos iban corrigiéndose poco a poco. Como consecuencia de la concentración en las zonas afectadas —continúa diciendo el autor citado—, habrá las siguientes clases de fincas:

1.^a Fincas inscritas al amparo del antiguo régimen y vueltas a inscribir como consecuencia de la concentración. Estas fincas tendrán, pues, dos inscripciones, que, aun referidas al mismo objeto, muchas veces darán como titular a distintas personas.

2.^a Fincas que no estaban inscritas y que ahora se han inscrito por la concentración.

3.^a Fincas inscritas por el antiguo sistema y que no han sido afectadas por la concentración. Sus inscripciones siguen, pues, con todo su valor y vigencia.

4.^a Fincas no inscritas que siguen sin inscribir por no haberlas afectado tampoco la concentración y que serán susceptibles de inmatriculación en cualquier momento.

«Y ahora piénsese lo que sucederá dentro de muy pocos años, cuando las fincas empiecen a ser objeto de sucesivas transmisiones. En las primeras transmisiones que se verifiquen el título de adquisición del transmitente nos servirá de guía para saber si la

gimen jurídico de las fincas concentradas a todo él, unificando así la dualidad de sistemas que habrá en otro caso en un mismo término; de esta forma se facilitaría después el quehacer de Notarios y Registradores». En dos puntos disintimos de esta opinión: el 1.º, en que el traslado de las fincas no concentradas debe verificarse simultáneamente y no con posterioridad; el 2.º, que el traslado debe ser meramente formal, a efectos únicamente de uniformidad de registro, pues no es preciso extender a las fincas no concentradas la limitación de efectos que caracteriza a las demás.

(46) Publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, marzo-abril 1957.

finca es de las concentradas o no, ya que constará en el documento que la adquirió por adjudicación, consecuencia de las operaciones de concentración, pero a la segunda transmisión quien la transmite dirá ya que la adquirió por compra o herencia, de donación, etc., de Fulano de Tal, un nombre que nos servirá de muy poco, y en cuanto la finca haya experimentado alguna variación en su extensión o en sus linderos y se haya producido una interrupción en su tracto registral, no habrá forma humana de saber a cuál de las cuatro clases de fincas antes apuntadas pertenece... Consecuencia de esto: un evidente peligro de dobles inmatriculaciones, con todos los inconvenientes que ello lleva consigo» (47).

No vamos a entrar en la discusión de la solución que él propone. Nos parece más eficaz y práctica la que hemos expuesto de trasladar todos los asientos relativos al término municipal afectado a un nuevo registro, pero, sin duda, el autor citado planteó el problema en términos que no admiten objeción seria y propuso una solución que hubiera podido seguirse en tanto no se regulase otra en forma legal.

D) *Suspensión del principio de fe pública registral. Su alcance.*—La regla 2.^a del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria, antes transcrita, establece, en cuanto a las inscripciones que se practiquen como consecuencia de la concentración parcelaria, una paralización del juego normal de la fe pública registral. Sin duda, ésta se ha creído necesaria, dadas las particularidades del procedimiento, para proteger los derechos de los titulares del dominio y derechos reales que afectaran a las parcelas de procedencia, y no considerándose suficiente el plazo de dos años que la Ley Hipotecaria señala en casos parecidos (véase, por ejemplo, el artículo 28), ha sido éste ampliado a cinco años, con lo que rompe la unidad de las normas hipotecarias. El precepto es uno de los más necesitados de desarrollo. Tal como aparece redactado deja pendientes problemas que muy brevemente vamos a exponer:

1.º Quién puede incoar el procedimiento de traslado. Con arreglo a la regla que comentamos, podrán hacerlo los titulares de

(47) Añadiremos que el peligro surge ya de inmediato, pues ya a consecuencia de la concentración existirán casos de doble inscripción, vigentes ambas al no cancelarse las antiguas.

dominio y otros derechos reales, pero la Ley de Concentración Parcelaria exige, además, que reúnan dos requisitos: *a)* Que sean titulares registrales, es decir, que tengan su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad; ahora bien, la Ley no distingue si este requisito será necesario sólo cuando la reclamación se entable contra terceros adquirentes o también para cuando se dirija contra el adjudicatario de la nueva finca. Estimamos más lógica la primera solución, pues las relaciones entre partes se rigen por el Código Civil, que no exige la inscripción más que en el caso de la hipoteca, y este cuerpo legal no puede entenderse modificado por la Ley de Concentración Parcelaria. Por otra parte, en el caso de titulares no inscritos no puede hablarse propiamente de traslado de cargas, sino de constatación registral de una situación existente con respecto a las antiguas parcelas. *b)* Que los titulares del gravamen o situación jurídica de que se trate no hubieren sido citados personalmente. También aquí, y por la misma razón, hay que entender que este requisito es sólo preciso cuando se trate de reclamaciones contra terceros adquirentes.

2.º Procedimiento para instar el traslado. La Ley se limita a disponer que el traslado se llevará a cabo por acuerdo de los interesados, y en defecto de éste, por resolución judicial. En este caso el reclamante podrá pedir anotación preventiva de su solicitud. Será competente siempre para ordenar el traslado el Juez de Primera Instancia, debiendo entenderse que del Partido en que radique la finca, y en el caso en que ésta radique en varios partidos judiciales, por analogía con lo dispuesto en los artículos 131, apartado 1.º, y 210 de la Ley Hipotecaria y concordantes del mismo cuerpo legal y de su Reglamento, el de aquel en que radique la parte principal, determinada ésta en la forma que los mismos disponen. Es preceptivo el informe del Servicio de Concentración Parcelaria en cuanto al traslado. En el caso de que el Juzgado estime necesaria la práctica de alguna prueba, ésta se practicará en el plazo de diez días. La regulación del procedimiento resulta extremadamente incompleta; casi puede decirse que no existe tal regulación, pese a la trascendencia del precepto. Quedan sin resolver cuestiones trascendentales, como la naturaleza del procedimiento, al que la Ley se refiere en varias ocasiones (art. 55, regla 5.ª, etc.) con la frase «procedimiento abreviado» y cuya única abreviación parece ser reducir a diez días el plazo de prueba; la frase de la misma regla 2.ª del artículo 55, de que podrá pe-

dirse anotación preventiva de la «solicitud», parece asemejarlo a los actos de jurisdicción voluntaria, pero tampoco esto es claro, pues a su consideración como tal acto de jurisdicción voluntaria se opone el que con él no se persigue una decisión judicial «constitutiva», sino una verdadera resolución «declarativa» de la existencia de derechos y que en este procedimiento cabe contienda u oposición entre partes, lo que tampoco se da en los actos de jurisdicción voluntaria; más aún, al establecer la Ley de Concentración Parcelaria este procedimiento con carácter supletorio para cuando no haya acuerdo, lo impone precisamente para el caso de que exista contención, por lo cual estimamos debe ser considerado como un verdadero juicio, cuyo escrito inicial debe articularse en forma de demanda dirigida por el titular del gravamen contra el propietario. Falta determinar la tramitación del procedimiento, los términos para los distintos actos procesales, si es preciso valerse de Abogado y Procurador, si cabe apelación contra la resolución del Juez de Primera Instancia; en suma, prácticamente, todo. MARTÍNEZ DE BEDOYA sostiene que, por analogía con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 58, debe dictarse la aplicación de un arancel reducido (48), lo que no se ha hecho, a pesar de la lógica de la observación.

3.º Plazo para ejercitar el derecho de traslado. Distingue la Ley según que las fincas se encuentren aún en poder del titular o que hayan pasado a poder de terceros. Cuando las fincas continúen en poder del titular o de sus causahabientes o adquirentes que no tengan la condición de terceros, con arreglo al artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no existe plazo, si bien esto ha de entenderse en tanto el derecho no prescriba, con arreglo a la Ley civil. Cuando hubiere surgido el tercero hipotecario no podrá instarse el traslado transcurridos cinco años desde la fecha de la inscripción.

Altamente elogiable es el precepto del artículo 57 de la Ley de Concentración Parcelaria, que sirve de complemento a estas reglas sobre el traslado de cargas.

Como la limitación de la fe pública de las nuevas inscripciones que establece la regla 1.ª del artículo 55 resultaría injusta para el propietario que, cuidadoso de sus derechos, tuviera inscritas las parcelas aportadas a la concentración, para el caso de que éstas

(48) *Medidas conservatorias de la concentración parcelaria*, pág. 68.

figurasen como libres de cargas dispone la regla 5.^a que «los titulares de las fincas de reemplazo pueden en cualquier tiempo provocar por el procedimiento abreviado a que se refiere la norma 2.^a la declaración inscribible en el Registro de que la finca a que se refiera la solicitud está libre de gravámenes o de que pertenece al solicitante en virtud de título legítimo a efectos de reanudación de tracto. Por el mismo procedimiento, el Juez podrá declarar, en su caso, que en los asientos registrales de las parcelas de procedencia no hay nada que se oponga a la titularidad registral atribuida a las nuevas fincas, haciéndose constar tal declaración en el Registro de la Propiedad con plenitud de efectos respecto de terceros».

Sin duda, este sistema dista mucho de llegar a la perfección. Ha de pensarse, como dice DELGADO ROLLÁN (49), en que quienes antes de la concentración y en cuanto a sus antiguas parcelas desdeñaron el cómodo anonimato, formalizaron sus títulos y los inscribieron en el Registro de la Propiedad, lo hicieron para poder acreditar su derecho de modo seguro ante cualquiera y para poder obtener su total valor de garantía en caso necesario. Estos titulares adquirieron, pues, algo al amparo de una legislación que atribuía a su inscripción aquellos efectos. A cambio de ello, cuando acaba la concentración en la zona en que radicaban sus fincas se encuentra con unas nuevas fincas también inscritas, «pero con una clase de inscripción que en principio y durante el largo plazo de cinco años no surte efectos en cuanto a terceros». Esto quiere decir que durante este plazo, y si el titular no cumple determinados requisitos, no puede acreditar ante tercero, de manera indubitada, ni que las fincas son suyas, ni que están libres de gravamen. «Le han privado, pues, de unos beneficios que tenía», siendo así que «por principio se deben las fincas de reemplazo a su propietario en igual situación jurídica que tenían las parcelas de procedencia, nunca en situación de peor», y se le obliga en la práctica a «molestias y dilaciones que no tenía por qué soportar». Con muy buen criterio, DELGADO ROLLÁN propone que la declaración de hallarse las parcelas de procedencia inscritas a favor del adjudicatario y, en su caso, de que éstas se encuentren libres de cargas, se haga por la Comisión Local, para lo que el titular podrá presentar ante ésta las mismas pruebas que habría de presentar en

(49) Obra citada, págs. 210 y siguientes.

el expediente regulado hoy por la regla 2.^a del artículo 55 de la Ley de Concentración Parcelaria, lo que siempre le resultaría más cómodo y más barato, y con lo cual las nuevas fincas podrían inscribirse sin la limitación de efectos por cinco años, como ahora ocurre, y con la declaración plenamente eficaz contra terceros de que se hallan libres de cargas o de que no se hallan gravadas por otras cargas o situaciones jurídicas que las que constan en el expediente.

En contra de la opinión expuesta por ISIDORO DELGADO, SANZ JARQUE defiende el sistema seguido por la Ley de Concentración Parcelaria y estima que las «leves molestias» que se causan al titular inscrito se compensan sobradamente con el beneficio de la concentración de sus fincas; que aunque éstos no se acojan al procedimiento establecido para obtener la declaración de libertad de sus fincas, «en la práctica ni desaparece el crédito —por la facilidad y preferencia del crédito para las zonas de concentración—, ni se perjudica el tráfico jurídico de las fincas de reemplazo, por la seguridad y probadas garantías que ofrece el procedimiento de concentración». Pero hemos de advertir que, al no estar regulado el procedimiento de declaración de libertad de las parcelas de procedencia y, consiguientemente, del lote de reemplazo, es imposible juzgar si las molestias que supone son tan leves como SANZ JARQUE parece creer, y que, siendo muy reciente la terminación de las concentraciones concluidas, es aventurado prejuzgar si las repercusiones en el crédito territorial, excepción hecha del crédito estatal, serán más o menos importantes. Es de más peso el argumento de que estos inconvenientes quedan sobradamente compensados con las ventajas que la concentración supone, pero no creemos deba tratarse de tales compensaciones, sino de conseguir la máxima perfección posible, y es fuerza reconocer que con muy poco más se hubiera llegado a conseguirla en el punto que nos ocupa.

TERMINACIÓN DEL EXPEDIENTE Y DISOLUCIÓN DE COMISIONES.

Inscritos en el Registro de la Propiedad los títulos correspondientes a los nuevos lotes de reemplazo, el Registrador devuelve éstos con la correspondiente nota a la Comisión Local para que ésta proceda a su entrega a los interesados, lo que constituye el

último acto de este órgano, y una vez concluido se procede a su disolución, haciéndose cargo el Secretario de la misma, en representación del Servicio de Concentración Parcelaria, de toda la documentación de la zona y archivos de la Comisión, con lo que finaliza el expediente de concentración de la zona.

A la vez que se envía al Registro de la Propiedad un ejemplar del nuevo plano de la zona concentrada, se remite otro de ésta a la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, para ser oficialmente incorporado al Catastro, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Concentración Parcelaria, desarrollado por la Orden Conjunta de los Ministerios de Hacienda y Agricultura de 14 de marzo de 1956, surtiendo desde este momento todos los efectos legales en el aspecto fiscal. De este modo, y siquiera inicialmente, quedan perfectamente coordinados Catastro y Registro de la Propiedad, consiguiéndose con ello una vieja aspiración tanto de las leyes hipotecarias como de las tributarias, aunque también en esto se ha dado sólo el primer paso, ya que la desconexión puede volver ya a la primera transmisión.

El artículo 59 de la Ley de Concentración Parcelaria regula, aparte del principio formal de remisión al Catastro de los planos y documentación necesaria, otros aspectos fiscales sustantivos, desarrollados también por la mencionada Orden Conjunta de los Departamentos de Hacienda y Agricultura.

El párrafo segundo del artículo 59 dispone que «la riqueza imponible total correspondiente al Municipio donde esté situada la zona no podrá ser aumentada durante los veinte años siguientes a la fecha en que por última vez hubiere sido fijada como consecuencia de la aplicación de nuevos tipos evaluatorios». El número segundo de la Orden de 14 de marzo de 1956 rectifica la Ley en el sentido de que el mantenimiento de la riqueza imponible sólo se entenderá referido a la totalidad del término municipal cuando el perímetro de éste coincida con el de la zona concentrada. Sin duda, este criterio es lógico y sale al paso de una manifiesta incorrección de la Ley, pero no es menos cierto, a nuestro juicio, que los términos de ésta eran terminantes y claros y que la Orden ministerial, más que una interpretación auténtica, ha llevado a cabo en este punto una verdadera modificación de la Ley, lo que viola el principio de la distinción de rangos legislativos. Conforme a lo dispuesto en el apartado 3.º de la Orden, el momento a partir del cual no podrá aumentarse la riqueza imponible de la zona

será el del primero de enero del año siguiente al de remisión al Catastro de los planos y documentación de la zona concentrada.

El párrafo final del artículo 59 de la Ley de Concentración Parcelaria dispone que mientras no se proceda a la fijación de nueva riqueza imponible se recargará con un 5 por 100 la contribución territorial correspondiente a las fincas resultantes de la concentración. No se comprenden en este recargo las fincas excluidas (apartado 5.º de la Orden Conjunta de 14 de marzo de 1956), ni las que se hayan adjudicado con carácter de unidades-tipo de aprovechamiento (párrafo tercero del artículo 16 de la Ley de Concentración Parcelaria). No queda muy clara en la Ley cuál es la naturaleza y finalidad de este recargo del 5 por 100, ni tampoco parecen compaginarse bien los dos últimos párrafos del artículo 59, que casi aparecen como contradictorios. La opinión corriente considera este recargo como un medio de contribución por los particulares beneficiados a los gastos de la concentración; pero si esto es así, ¿por qué la exención de tal recargo a las unidades-tipo de aprovechamiento, que, sin duda, serán de las más beneficiadas por la concentración? Seguramente habrían podido concedérseles otras ventajas para fomentar su constitución sin quebrar el régimen de cooperación a los gastos. Además, resultaría absurdo, si ésta es la finalidad que se pretende, empezar por consignar la excepción del párrafo segundo, que supone un privilegio fiscal anómalo, que no cabría si se tratara verdaderamente de una prestación económica extraordinaria; en este caso, lo natural sería imponer el recargo, sin alterar en lo demás el régimen fiscal ordinario aplicable al resto de la nación. La aparente contradicción entre los dos últimos párrafos del artículo 59 puede explicarse de otro modo: la concentración parcelaria supone, sin duda, una revalorización de la propiedad rústica en todos sus aspectos; era, pues, de presumir que ésta se reflejaría en la contribución territorial y que las sucesivas modificaciones de ésta se harían sentir más sobre la propiedad concentrada, e interesaba, sobre todo en una fase experimental de la concentración, que este riesgo, de importancia desconocida y aumentado por el hecho de que en la concentración se realiza una valoración y profundo estudio de cada parcela, no originase un retraimiento de los agricultores. Tal vez a la necesidad de evitar esto obedeciese el párrafo segundo del artículo 59, y a compensar lo que éste pudiese suponer de privilegio con un recargo de cuantía fija y determinada, el párrafo final

del mismo artículo. Sea como sea, la cuestión no es de gran importancia.

Al ser la nueva organización de la propiedad rústica concentrada reflejada de manera idéntica en el Registro de la Propiedad y en el Catastro de Rústica, la coordinación entre Registro, Catastro y realidad es, como dice SANZ JARQUE, «consecuencia necesaria del procedimiento de concentración» (50). «La coordinación del Registro y el Catastro es perfecta, haciendo así cierta aquella vieja frase del propio lenguaje legal de que el Registro y el Catastro son instituciones hermanas» (51). La necesidad de la concordancia entre Registro y Catastro es actualmente principio indiscutido y se sostiene, sin excepción, que el Catastro ha de buscar su base jurídica en el Registro y éste su adecuado complemento en aquél. El Catastro es la representación gráfica de las fincas, y representar gráficamente las fincas no es otra cosa que delimitar dominios, lo que ya envuelve una actuación jurídica (52), cuya base no puede ser más que el Registro de la Propiedad. Por el contrario, el Registro, que se basa en la finca para estructurar todo el sistema formal inmobiliario, precisa de la adecuada representación física de ésta, y sin ella ha de resignarse a constatar fantasmas, pues no otra cosa son los derechos sin soporte objetivo material y concreto. La relación entre ambos es, pues, tan evidente que nos evita insistir más en esta cuestión ya expuesta, incluso agotada por otros autores y Organismos (53).

Es, por ello, digno del mayor elogio el resultado obtenido por la legislación de concentración parcelaria al establecer aquella correlación adecuada entre ambas instituciones, pero es de lamentar que tan loable iniciativa quede reducida, como indica CHINCHILLA RUEDA (54), a una simple coordinación inicial, pues, terminada la concentración, al no ser obligatoria la inscripción ni ser tampoco requisito necesario para provocar mutaciones catastrales (lo que hubiera debido establecerse siquiera para las zonas concentradas), cabe que a la primera transmisión vuelvan a desconectarse Catastro y Registro, echando por tierra todas las ventajas conseguidas. El párrafo séptimo de la Orden de 14 de marzo de 1956, reco-

(50) *El procedimiento de concentración...*, pág. 557.

(51) *De la concentración parcelaria en el orden jurídico*, pág. 355.

(52) JOSÉ URIARTE BERAATEGUI, "Catastro y Registro de la Propiedad", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 344-345.

(53) Ver, por ejemplo, las publicaciones de la F. A. O. *Los reconocimientos catastrales y el Registro de la Propiedad Rústica* (Roma, abril 1953) y *El reagrupamiento de la propiedad rústica fragmentada* (Washington-Roma, diciembre 1950).

(54) En su conferencia "Relaciones entre el Catastro y el Registro de la Propiedad".

giendo las normas de los artículos 63 y 64 de la Ley de Concentración Parcelaria, se limita a disponer que «para que las oficinas de la Hacienda Pública puedan llevar a cabo las anotaciones de altas y bajas relativas a las fincas resultantes de la concentración, en virtud de actos o contratos por los que se lleven a cabo divisiones o segregaciones de fincas de la zona, será preciso que tales actos o contratos consten en escritura pública con los requisitos que establece el artículo 63 de la Ley de Concentración Parcelaria. Si constaren en cualquier otro documento, deberá exigirse la autorización del Servicio de Concentración Parcelaria, conforme al artículo 64 de dicha Ley, prescindiendo en absoluto de la inscripción.

CONSERVACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN.

Con la disolución de la Comisión Local puede considerarse terminado, como hemos dicho, el proceso de concentración de una zona, pero se comprenderá que no es posible pensar —como dice BENEYTO SANCHÍS— que ningún Gobierno, y menos aún el español, de inferiores recursos a otros países en los que se han adoptado las medidas que jurídicamente pueden acordarse, invierta los millones de pesetas a que asciende el coste de la concentración, para que a los pocos años, por actos *inter vivos* o *mortis causa*, vuelva la propiedad al estado que antes tenía. De aquí que todas las legislaciones reguladoras de la concentración parcelaria concedan importancia fundamental a las medidas de conservación de la concentración, y que todos los autores, unánimemente, propugnen la adopción de rigurosos medios de conservación y de control de las transmisiones y divisiones de fincas concentradas (55).

Es, por lo tanto, esencial la adopción de medidas legislativas que garanticen la permanencia de la concentración, y, sin embargo, la Ley de 1955, por una extraña timidez que no puede comprenderse (56), presenta en este punto, como dice MARTÍNEZ DE BEDOYA, «una grave fisura que puede acarrear la ruina y el hun-

(55) La preocupación por la conservación de la concentración es unánime en todos los articulistas de la materia. MORENO TORRE, LAMO DE ESPINOSA, MARTÍNEZ DE BEDOYA, etcétera, plantean en términos tajantes el problema y la necesidad de su solución.

(56) En su preámbulo sostiene que la experiencia adquirida es ya suficiente para que se traduzca en normas legislativas que garanticen “en la modesta medida en que ello es posible (¿?) la permanencia de la obra realizada durante el tiempo suficiente para que sea fructífera”.

dimiento de todo el edificio trabajosamente construido de la concentración parcelaria».

La Ley de Concentración Parcelaria dedica a resolver el problema de la conservación de la concentración el título V, artículos 62 al 66. De éstos, el artículo 62 contiene la regla general de indivisibilidad, tanto en el caso general de las fincas cuya división dé lugar a parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo fijada, como en el especial de las unidades-tipo de aprovechamiento; y el 63, en sus dos primeros párrafos, señala la penalidad (57) de los actos realizados en contravención del artículo 62. Ambos han sido ya examinados.

Ahora bien, ¿qué medidas prácticas adopta la Ley para garantizar en la realidad la indivisibilidad? Se comprenderá que una cosa es la indivisibilidad teórica y otra, y muy distinta, por cierto, es llevar a la práctica estos principios, pues si bien resulta relativamente fácil privar de efectos en la Ley a las divisiones arbitrarias, es, en cambio, difícilísimo impedir que de hecho, en la realidad física, las nuevas fincas se dividan y subdividan en las posteriores transmisiones, y mucho más difícil evitar la división en el cultivo, pese a que la concentración tiene como finalidad primordial el conseguir un cultivo adecuado en condiciones económicas de la propiedad agrícola (58). Esto sólo podría conseguirse mediante normas de orden público, con la instauración de una verdadera policía rural; es decir, caería dentro del campo de las medidas represivas y no preventivas, y pese a la cautela con que deben acogerse medidas tan drásticas, ha de convenirse en que resulta totalmente indispensable estudiar alguna fórmula para impedir o, al menos, atenuar estos riesgos.

La Ley de Concentración Parcelaria no ha resuelto este problema; se ha limitado a garantizar «sobre el papel» la indivisibilidad (y aun esto dentro de límites tan reducidos que sólo producen decepción), cerrando los ojos al problema práctico. En este aspecto se actúa con una esperanza basada en dos suposiciones: la primera, que los propietarios que han tocado las ventajas in-

(57) Nulidad de pleno derecho. A diferencia de los de la legislación de unidades mínimas de cultivo, los preceptos de la Ley de Concentración Parcelaria tienen carácter de norma jurídica perfecta en cuanto a su eficacia.

(58) La VI Asamblea Nacional de Hermandades, celebrada en Madrid en los días 6 a 11 de marzo de 1957, propuso en sus conclusiones que la concentración parcelaria se estableciera, asimismo, dentro de una misma finca respecto a parcelas cultivadas por varios cultivadores, solos o conjuntamente con el propietario, y que se aplicasen a este caso las superficies mínimas fijadas para los distintos cultivos y las diversas comarcas y provincias.

mensas de la concentración serán los primeros interesados en conservarlas y procurarán en lo posible evitar la división; la segunda, que aunque con el tiempo se llegue de nuevo a la dispersión parcelaria, al conservarse en los archivos del Servicio de Concentración Parcelaria los correspondientes levantamientos topográficos, los planos de clasificación de tierras e incluso los datos jurídicos de la investigación de propietarios —todos los cuales, con las oportunas rectificaciones, que serán escasas e infinitamente menos complicadas que en la primera concentración, podrán aplicarse nuevamente—, en cualquier momento podrá «reconcentrarse» la zona.

Ambas suposiciones son bastante fundadas, pero esto no evita que, de hecho, quede confiada al azar la permanencia de la concentración. En cuanto a la segunda, sólo después de un plazo relativamente largo podrá comprobarse su fundamento; respecto de la primera, es lo cierto que, aunque no son frecuentes, apenas terminada la concentración, y aun antes de concluirse ésta, han surgido ya algunos casos de división y segregación de las nuevas fincas.

En el aspecto legal, para garantizar la indivisibilidad establece la Ley de Concentración Parcelaria una distinción entre las transmisiones o actos jurídicos que supongan división o segregación y que se realicen mediante escritura pública y aquellos que se contengan en documento privado.

Respecto de los primeros, el párrafo final del artículo 63 impone al Notario la obligación de «exigir la presentación de un croquis que refleje la alteración física proyectada, así como la exhibición del título adquisitivo o, en su defecto, certificación del Servicio de Concentración Parcelaria, absteniéndose de autorizar el documento si la división o segregación resultare ilegal, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. En otro caso, darán cuenta del documento autorizado al Servicio de Concentración Parcelaria, con remisión del croquis presentado por los otorgantes» (59).

En cuanto a los segundos, el artículo 64 dispone: «Cuando la división o segregación conste en documento privado, las Oficinas

(59) No resulta demasiado lógica la redacción de este párrafo, pues si bien es explicable la necesidad de presentar al Notario el título adquisitivo o, en su defecto, la certificación del Servicio de Concentración Parcelaria para que este funcionario pueda comprobar si la finca es o no de las concentradas, no lo es, en cambio, la exigencia del croquis con carácter general. Los términos del artículo 63, incurriendo en la clásica confusión entre término y zona, parecen sujetar al mismo régimen de indivisibilidad en todas las fincas, concentradas o no.

Fiscales no podrán realizar ninguna alteración en el nombre del propietario contribuyente sin que el acto haya sido autorizado por el Servicio de Concentración Parcelaria, que concederá o denegará la autorización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.

Esta autorización se concederá por los Organismos Centrales o Delegados del Servicio de Concentración Parcelaria, que se determinará reglamentariamente, y se acompañará de un plano de la finca en el que, con referencia al general de la zona, se indique gráficamente la situación, extensión y linderos de la nueva o nuevas parcelas. Las actuaciones del Servicio serán gratuitas» (60).

Completan estos preceptos los dos artículos siguientes:

El 65 dispone que «incorporada al Registro la nueva ordenación no podrá tener acceso al mismo ningún título que implique alteración en el perímetro de las fincas afectadas por la concentración si no se presenta acompañado de un croquis de papel transparente a la misma escala que el plano que obre en el Registro y refleje con suficiente claridad, a juicio del Registrador, la alteración de que se trate. El Registrador archivará el plano como adicional de la zona concentrada». El precepto resulta sorprendente. Supone un intento de mantener unilateralmente la concordancia entre el Registro y la concentración, regulando esta concordancia en el aspecto registral negativo, sin procurarse, en cambio, su consecución en el aspecto positivo. Como medida de conservación resulta, en efecto, completamente inútil, pues, con arreglo al artículo 3.º de la Ley Hipotecaria, al Registro de la Propiedad sólo pueden tener acceso los títulos «consignados en escritura pública, ejecutoria o documento auténtico expedido por Autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, en la forma que prescriben los Reglamentos». En cuanto a las escrituras, el párrafo final del artículo 63 garantiza ya suficientemente la indivisibilidad, y en cuanto a estas mismas y a las ejecutorias y demás documentos auténticos los artículos 62 y 63 de la Ley de Concentración Parcelaria se imponen a todos los funcionarios autori-

(60) Más acertado resulta, a juicio nuestro, el precepto análogo contenido en el artículo 35 del Code Rural francés, que dispone que: "En vue de conserver les effets du remembrement, toute division envisagée de parcelles comprises dans le périmètre où le remembrement a eu lieu, doit être soumise à la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement. La commission départementale procède au lotissement, sur les parcelles à diviser, des droits résultant du partage, de telle manière que les nouvelles parcelles créées se trouvent dans des conditions d'exploitation comparables à celles de l'immeuble divisé, notamment en ce qui concerne les accès".

zantes de los mismos, y afectando a la misma validez del acto dispositivo, es, sin duda, objeto de calificación, lo que supone suficiente garantía. Como medida conservatoria, el precepto del artículo 65 carece, pues, de fundamento, y como medio de conservar la correlación entre concentración y Registro resulta totalmente incomprensible que aquélla se imponga al Registro en los actos inscritos, cuando de todos modos fallará en cuanto a los actos no inscritos. El precepto, o se lleva a sus últimas consecuencias mediante la inscripción constitutiva y la prohibición de recoger en el Catastro modificación alguna que no haya sido debidamente inscrita, o se suprime por inútil y perturbador, por la traba que supone para la inscripción precisamente cuando toda la doctrina, ante las exigencias del moderno tráfico inmobiliario, se pronuncia en favor de un robustecimiento de aquélla.

Las disposiciones sobre conservación de la concentración contenidas en la Ley de Concentración Parcelaria finalizan con el artículo 66, que concede acción al Servicio de Concentración Parcelaria «para pedir judicialmente la declaración de nulidad de los actos y contratos que impliquen división o segregación de fincas en contra de lo dispuesto en los artículos precedentes. La demanda de nulidad que promueva el Servicio se tramitará por las normas establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil para los incidentes». El artículo 66 supone una de las más eficaces medidas para asegurar la indivisibilidad por debajo de los límites legales, al menos en teoría, pues en la práctica, como es natural, dado el poco tiempo transcurrido, se desconoce el juego que puede dar. Encuentra su adecuado complemento en el párrafo final de la norma 7.^a de la Orden Conjunta de 14 de marzo de 1956, que dispone que «siempre que las oficinas de la Hacienda Pública denieguen efectos a cualesquiera documentos que contengan división o segregación de fincas concentradas por no reunir los requisitos legales, lo pondrán en conocimiento del Director del Servicio de Concentración Parcelaria, a efectos de lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley de 10 de agosto de 1955».

¿Son acertadas las medidas adoptadas por nuestra Ley de Concentración Parcelaria para asegurar el mantenimiento de la labor concentradora realizada? Sin duda, como anteriormente hemos apuntado, ha de concluirse que no. En primer lugar, advertimos un defecto de sistemática, pues las medidas que la Ley adopta tienden a evitar no la dispersión parcelaria, sino solamente la

atomización de la propiedad. Sin duda, la primera es inevitable, pues no existe medida legal que pueda impedir que al adquirir un propietario cualquiera, por diferentes títulos y en actos aislados, distintos bienes, su propiedad quede dispersa, aunque *a posteriori* una adecuada legislación de permutas forzosas podría subsanar en parte el problema; pero no es menos cierto que, en cuanto medidas para evitar la división arbitraria, su lugar lógico en el ordenamiento jurídico era no la Ley de Concentración Parcelaria, sino la de Unidades Mínimas de Cultivo, configuradas como particularidad de indivisibilidad en las zonas concentradas.

Por otra parte, nuestras leyes, que nacieron con la ventaja de poder adoptar métodos ya contrastados con la experiencia en otros países, ha de reconocerse que ha quedado muy atrás, incluso de aquellos que, como Italia, ni siquiera han llegado a poner en marcha de manera efectiva la concentración.

En el aspecto sustantivo se ha limitado a establecer un límite cuantitativo, y bajísimo, por cierto, de indivisibilidad. Hubiera sido preferible sentar una regla general, al modo, por ejemplo, de la consignada en el artículo 35 del Code Rural francés ya citado, complementada con disposiciones favorables al retracto gentilicio (61) y que garanticen la adecuada explotación (62).

En el aspecto formal se conforma con imponer al Notario y Registrador las limitaciones que hemos visto y con la prohibición a las oficinas fiscales de poder realizar alteraciones en el nombre del contribuyente cuando resulta de actos consignados en documento privado sin que dichos actos hayan sido autorizados por el Servicio de Concentración Parcelaria, prohibición calificada por MARTÍNEZ DE BEDOYA de poco afortunada y con la que sólo se consigue «alejar del Catastro unas titulaciones que, aunque nada más son aparentes, están en la realidad desarrollando un papel», lo que, como el autor citado añade, no sólo no importará mucho al propietario que ya haya satisfecho sin dificultad el Impuesto de Derechos Reales, sino que, a veces, incluso lo preferirá. Como indica MORENO TORRES, «la complejidad que supone la conservación de la concentración hace pensar en la necesidad de mantener un servicio a ello dedicado». Este servicio podría y debería ser el Registro

(61) Son dignas de imitación las contenidas en el Código suizo sobre sucesiones y en la Ley federal de 12 de junio de 1951 sobre retracto gentilicio (Ob. cit.).

(62) Al modo del artículo 91, título X, de la Ley bávara de concentración en lo referente al acceso de las parcelas resultantes a caminos.

de la Propiedad, mediante la aplicación de la legislación sobre unidades mínimas y la especial de concentración, con sólo que se hubiese dado a la inscripción carácter constitutivo, pues, como dice ALBERTO BALLARÍN (63), «la intervención legislativa en la ordenación de la propiedad rústica ha de tener como base de partida los datos proporcionados por el Registro, y como órgano que controle el cumplimiento de las normas imperativas en el futuro, al Registrador de la Propiedad».

Para SANZ JARQUE (64) el tráfico jurídico en las zonas concentradas supone una triple exigencia: que necesariamente se haga en escritura pública, que necesariamente se inscriba en el Registro y que se refleje siempre en el Catastro de Rústica (65).

Es inútil insistir sobre el problema de la inscripción constitutiva, no sólo considerada dentro del régimen de la concentración parcelaria, sino incluso en el régimen jurídico general; apenas existe hoy día autor que, ocupándose de la materia, no la defienda con razones harto evidentes que hubieran debido ya curar la incomprensible ceguera de los legisladores; nosotros, muy poco más que repetir sus argumentos podríamos hacer, y por ello nos limitamos a unir nuestra opinión a la suya y, en el campo limitado de nuestro trabajo, a insistir en que la inscripción constitutiva es el único medio de garantizar la permanencia de la concentración,

(63) *El Código Civil y la agricultura.*

(64) *De la concentración parcelaria en el orden jurídico*, pág. 357.

(65) Consideramos necesario, para conseguir siquiera una mediana efectividad en las normas expuestas y para aminorar los riesgos gravísimos que para la institución entraña la concentración parcelaria: 1.º Establecer, al menos en las zonas concentradas, el régimen de inscripción constitutiva con todas sus consecuencias; exigir la inscripción en el Registro como requisito indispensable para realizar cualquier tipo de alteración catastral, único medio de conseguir una adecuada coordinación entre Catastro, Registro y realidad jurídica. 2.º Establecer un modo adecuado de reanudación del tracto registral en los casos de interrupción del mismo.

La medida resulta totalmente necesaria en las zonas de concentración. Si se adopta el sistema de inscripción constitutiva es preciso simplificar este medio de vuelta a la normalidad de aquecas fincas que hubieran quedado fuera de la vida jurídica. Si no se adopta aquel sistema, la adecuada regulación de esta materia resulta imprescindible..., salvo que lo que se pretenda sea terminar en absoluto con la institución registral. En las zonas concentradas, en las que toda propiedad queda inscrita, desaparece la posibilidad de inmatriculación regulada por el actual artículo 205 de la Ley Hipotecaria y 298 y siguientes de su Reglamento, procedimiento poco recomendable, sin duda, y que sólo con repugnancia fué conservado a través de todas las modificaciones de aquella Ley, pero cuyas ventajas prácticas, aplicado con la necesaria cautela, como efectivamente se hace, son tan evidentes que hicieron imposible prescindir de él; las actas de notoriedad, después de las últimas modificaciones fiscales, han venido a resultar casi imposibles por su costo desproporcionado; el expediente de dominio es un procedimiento que reúne las suficientes garantías, pero es caro, complicado y dilatorio. Es, pues, preciso, si no se quiere que la finca con tracto interrumpido en dos o más transmisiones sea finca definitivamente perdida para la vida registral, arbitrar un procedimiento simplificado de reanudación del tracto.

Con criterio muy estimable, JUSTINO DE PAZ LOBATO propuso una modificación del expediente de dominio para que se tramitase y resolviese por el Registrador, con el visto bueno de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Esta idea puede servir de base para la solución que propugnamos.

con la esperanza de que así se reconozca y establezca en la próxima modificación de la Ley.

Pero es ya preciso dar la batalla para que el problema de la atomización y la dispersión parcelaria se resuelva de raíz en su doble aspecto, agronómico y jurídico, y evitar que vuelva a renacer; sobre todo en el aspecto jurídico, más descuidado que el agronómico, y este papel toca a los técnicos, a los estudiosos del Derecho, a los especialistas del Derecho Agrario.

Es preciso reconocer que la misión del jurista no consiste en esperar a que los Gobiernos legislen para limitarse a estudiar, a desmenuzar las normas y criticarlas, cuando no a combatirlas. La misión del jurista es más amplia que esa de ir a remolque de lo ya legislado; es una misión sagrada e indeclinable, es el plantear el problema, el formar una opinión entre los técnicos favorable a su solución y ofrecer ésta, cooperando así con el legislador; es ir por delante de él, allanándole el camino, y no permitir que pueda sentirse coartado por lo que suponga de apego a la tradición... ¿o a la rutina?; es no conformarse con medias tintas y afrontar la cuestión en su totalidad y buscar y encontrar o pedir una solución radical que extirpe totalmente el problema, evitando que pueda surgir en lo sucesivo.

Es, por ello, a vosotros, a quienes me dirijo. Esta es la aportación que todos tenemos el deber de realizar. Que salga a la luz cuanto de censurable o incompleto pueda existir en la regulación positiva de la institución de la que nos hemos ocupado. Que se contrasten y se discutan públicamente las respectivas opiniones y que la crítica científica abra el camino por el que el legislador pueda llegar a la solución de los problemas planteados.
