

rial de las nuevas fincas, se financia íntegramente a cargo del Estado (Administración Central a través del IRYDA, excepto en las Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias sobre Reformas Agrarias, las cuales funcionan con sus propios presupuestos). No ocurre así con los derivados de obras y mejoras colaterales a la CP, como la transformación en regadío, construcciones rurales, mejora de las parcelas, etc. que se subvencionan entre un 20 y un 40 % según el tipo o, a veces, la financiación corre completamente a cargo de los afectados.

Se trata de una actuación de dilatados antecedentes en Europa, iniciada en casi todos los casos antes de la formación de la Comunidad Europea y que, posteriormente, ha sido integrada dentro del conjunto de mejoras propuestas por la PAC, aunque, en cuestión de reforma de estructuras, la Comunidad se limita a dar unas normas generales y apoyo económico, pero dejando la iniciativa y el desarrollo legal a las administraciones nacionales.

En nuestro país su importancia ha sido, y es, enorme, incluso diríamos que ha constituido un factor básico, a pesar de las grandes disparidades regionales habidas en su aplicación. El peso mayoritario de esta reforma en Castilla y León hace necesario considerarla como un elemento fundamental de la modernización de sus áreas rurales. Iniciada en 1952, con carácter experimental, hoy se encuentra todavía entre las medidas de política agraria vigentes en todo el territorio nacional.

2. Las Leyes de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural en España

No se puede hablar de una normativa única de concentración parcelaria en España. En efecto, desde la Ley Experimental de 1952 a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en 1973, un amplio espectro de normas, tanto complementarias (De-

cretos) como de rango máximo (Leyes), han ido desarrollando el cuerpo legal que ampara al proceso de CP.

Normativa que, a pesar de mantener básicamente la misma idea a través de todo el conjunto de leyes y decretos, ha ido evolucionando en la concepción global de la concentración parcelaria: de una mera reorganización parcelaria con mejoras puntuales del medio rural, a una política de ordenación rural integral, al menos en teoría. Sin embargo, aunque el año inicial fue 1952, desde el punto de vista del proceso ejecutivo, en realidad el problema y la conciencia de él se retrotrae a fechas muy anteriores.

A) *Antecedentes y opiniones sobre el problema de la división parcelaria en España*

En efecto, el problema de la excesiva parcelación del terrazgo español y su posible solución, forma parte de las preocupaciones e inquietudes de estudiosos de aspectos sociales y económicos de nuestro país desde el siglo XVIII. Ya Melchor Gaspar de Jovellanos, representante del movimiento ilustrado español, se hace eco de este grave problema en su «sexta carta a Antonio Pérez», pidiendo una solución legal a la parcelación excesiva: «... Conforme hay una Ley que regula las relaciones entre propietarios y colonos, yo quiero una Ley para detener la funesta subdivisión de las suertes en Asturias...» (15).

Igualmente, Colmeiro, economista y catedrático de la universidad de Madrid, presentó en 1842 un trabajo en el que trataba un tema similar aplicado al caso gallego: «Memoria sobre el modo más acertado de remediar los males inherentes a la extrema subdivisión de la propiedad territorial en Galicia» (16). pero el trabajo más original, radical e integrado fue sin duda el de Fermín Caballero.

(15) Ministerio de Agricultura, «SNCP y OR 1953-1963». Tomo I. Madrid, 1964, p. 11.

(16) *Ibidem. Idem.*

1.º Un Proyecto de Ley de Concentración Parcelaria en el siglo XIX: la obra de Fermín Caballero

Más explícitas son las críticas y lamentaciones que, respecto al excesivo parcelamiento de la propiedad rústica, hace Fermín Caballero en su «Fomento de la población rural», memoria premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas en su concurso de 1862. En esta obra justifica y propone un *Proyecto de Ley para el fomento de la población rural*, la cual no sólo es el reflejo de la claridad de ideas que, respecto al grave problema de la parcelación y dispersión parcelaria, tenía este insigne político y geógrafo, sino que se puede considerar el primer antecedente claramente desarrollado de las Leyes puestas en práctica a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Así, Fermín Caballero, no se limita a exponer las importantes desventajas y rémoras que, para el desarrollo de nuestras zonas rurales, supone la dispersión espacial de la propiedad, sino que va más allá, calificando a esta dispersión como «... el obstáculo príncipe, el obstáculo de los obstáculos, el que juzgo más importante en agricultura, y el que más ha estorbado y seguirá impidiendo el crecimiento de la población rural...» y añade más adelante «... Este fraccionamiento es la clave para explicar la falta de población rural (entendida como población diseminada en poblamiento disperso con las explotaciones asociadas al centro de residencia) y el atraso de la agricultura española...» (17). En otro momento, incluso lo antepone al problema del latifundismo: «... El mal antiguo de la aglomeración de tierras era infinitamente menor que el de su actual fraccionamiento: las grandes heredades pueden partirse; pero las diminutas y desperdigadas no se reúnen sino con esfuerzos colosales y superando dificultades sin cuento...» (18), y

(17) Caballero, F.: «*Fomento de la población rural*». El Albir, S.A. Barcelona, 1980 (facsímil de la edición realizada por la Imprenta Nacional. Madrid, 1864), pp. 142 y 148.

(18) *Ibíd.*, p. 149.

aporta un intento de solución, completo y desarrollado en el texto de un Proyecto de Ley al respecto.

Si tenemos en cuenta que el objetivo ideal a conseguir para este científico, era la constitución del Coto Redondo Aca-sarado, como unidad fundamental de explotación agraria, donde se aunarían residencia y terrazgo, es lógico que el primer obstáculo a salvar fuera, desde su punto de vista, la dispersión parcelaria.

Es consciente, sin embargo, de las grandes inercias sociales que hay que vencer para conseguir este fin y sabe que no será jamás un movimiento espontáneo por parte de la población rural. Por ello, propugna el establecimiento de una serie de medidas que incentiven a los agricultores hacia la formación de esos cotos redondos con sus tierras. Del mismo modo propone medidas legales por parte del gobierno central para ayudar a la consecución de este objetivo así como a su conservación posterior.

En efecto, F. Caballero desarrolla en su Proyecto de Ley una serie de medidas orientadas a convencer a los agricultores:

- *Medidas indirectas*, con una doble vertiente: incenti-vadoras de los cotos redondos, por una parte, y disua-soras respecto a situaciones anteriores, por otra. Así, propugna medidas de exenciones fiscales y de ayuda a las explotaciones nuevas que se formen de acuerdo con el objetivo planteado; medidas tales como reducción de impuestos en transferencias, permutas y compras de tierras, siempre que se hagan para configurar un coto redondo; subvenciones para mejoras agrícolas en dichas explotaciones... Por otra parte, solicita medidas de gravamen fiscal para las fincas que, seis años después de entrar en vigor esta Ley, no alcancen las dimensiones mínimas establecidas como óptimas en cada región o comarca para el coto redondo (19).

(19) Caballero, F.: *op. cit.*, p. 276.

- *Medidas directas*, como el derecho de compra preferente para los propietarios de parcelas contiguas con posibilidad y voluntad de formar un coto redondo. Asimismo, contempla expropiación forzosa, por declaración de utilidad pública, en el caso de que un propietario tenga las 2/3 partes de la superficie necesaria para establecer un coto redondo y se nieguen a venderle el resto (20).

Una vez conseguida la formación de explotaciones en cotos redondos y, teniendo en cuenta que el mantenimiento de los derechos de partición por herencias podría acabar en pocos años con lo conseguido, Caballero propone, la indivisibilidad de estas explotaciones óptimas: «... Si conviene reunir lo desparramado ¿cómo no ha de convenir mantener lo reunido? Si fue un grave error el subdividir, e importa concentrar lo que fraccionado se aprovecha mal ¿por qué no procurar que se evite en lo sucesivo aquel extravío? ¿por qué abandonar tan pronto el bien adquirido? Hacer una reforma difícil y costosa para que desaparezca al momento es un contrasentido inexplicable...» (21).

Esta opinión se plasma en el artículo 4 de su Proyecto de Ley donde dice que «... los cotos redondos, arreglados a esta Ley, son de libre disposición y circulación, como todos los bienes; pero de no cómoda división, son indivisibles e inacumulables: se pueden vender, ceder, permutar, donar, enajenar, empeñar y poseer de cualquier manera; salvo el que no pueden dividirse en suertes, ni reunirse con otra porción, circulando siempre íntegros. Son igualmente indivisibles los pedacitos de tierra menores que la medida del coto redondo...» (22).

Después de este somero análisis del trabajo de Fermín Caballero, no cabe duda de que se trata del más

(20) *Ibídem*, pp. 276-277.

(21) *Ibídem*, p. 186.

(22) *Ibídem*, p. 274.

completo antecedente de la Ley de Concentración Parcelaria, si bien sus objetivos finales de diseminación de la población agraria homogéneamente por todo el territorio nacional se abandonan antes de ejecutar las Leyes del siglo XX.

Cabe preguntarse por qué nunca se aprobó el Proyecto de Ley de Fomento de la Población Rural. No es este el momento ni lugar para estudiarlo, pero quizás se tratara de un proyecto excesivamente revolucionario del status establecido y que no era visto como una necesidad inmediata en un momento de predominio absoluto de la producción de autoconsumo.

El esfuerzo de F. Caballero no fue, sin embargo, del todo inútil. Por efecto del estado de opinión que se creó después de la publicación de su obra, se promulgaron dos Leyes que intentaban solucionar el problema de la dispersión parcelaria, recogiendo algunas de sus propuestas: la Ley de 11 de julio de 1866 y la de 3 de junio de 1868, Texto Refundido de lo dispuesto en las anteriores normas sobre fomento de la agricultura y de la población rural (23). Sin embargo, se trataba de una normativa que no obligaba sino que solamente incentivaba la formación libre y voluntaria de cotos redondos, lo cual explica sus escasos resultados (24).

A pesar de los prácticamente nulos efectos de estas normas, sigue existiendo una conciencia de necesidad de reforma del parcelario que se comprueba en la gran cantidad de obras que sobre este tema se presentan públicamente durante el último tercio del siglo pasado y los primeros años del actual. En 1873 el Ministro de Fomento, Sr. Chao, publicó en la prensa un Proyecto de Ley que impidiera la excesiva subdivisión de la propiedad rústica. Del mismo modo este tema constituyó una enorme preocupación en los congresos agrarios celebrados en Madrid (1880), Valencia (1882), y Valladolid (1883)

(23) González-Moreno y Balda, M.: *Concentración Parcelaria y cotos acasados*. 1951, 151 págs., p. 74.

(24) *Ibidem*, p. 75.

y era el eje central de la Memoria que presentó Diego Pazos y García, premio Conde de Toreno 1900, sobre «Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas cuando esto perjudique al cultivo».

Especial relevancia tiene la Memoria y Proyecto de Ley realizados por una Comisión nombrada por Decreto-Ley de 22 de marzo de 1907 para «estudiar la subdivisión territorial, sus causas, condiciones y efectos en el orden jurídico, social y agronómico, así como para proponer los remedios a los males que de esa subdivisión excesiva se originan para la vida del labrador, para la estabilidad de su familia y para el progreso agrícola».

2.º El Proyecto de Ley de Concentración Parcelaria de 1907

El 22 de marzo de 1907, a instancia del entonces Ministro de Fomento, Sr. González Besada, y del Director General de Agricultura, Industria y Comercio, Vizconde de Eza, se creó una Comisión con el fin de que estudiara el problema de la parcelación rústica en España y planteara posibles alternativas.

La Comisión, presidida por D. Eduardo Sanz Escartín, estaba formada por representantes de los distintos sectores interesados: ingenieros agrónomos (D. Manuel Rodríguez Ayuso y D. Enrique Álvarez y Martínez), de montes (D. Francisco de Paula Arrillaga), registradores de la propiedad (D. Diego Pazos García y D. José Estevez Carrera) y, por supuesto, propietarios agrícolas de las áreas más afectadas por el problema (D. José Ramírez Ramos por Castilla, D. Ignacio Girona por Cataluña, y D. José Sánchez Anido por Galicia) (25).

Como resultado del estudio de la situación, la Comisión elaboró una Memoria y un Proyecto de Ley de Concentración Parcelaria, que consta de 60 artículos y dos disposiciones adicionales, organizados en VI capítulos. Este proyecto regula la

(25) *Ibidem*, pp. 76-77.

CP en dos formas. En el capítulo IV se establece el marco legal que reglamenta los *intercambios* y *permutas*, tanto voluntarios como forzosos, *entre particulares*, estableciendo derecho de expropiación o cambio obligatorio a favor del propietario de la parcela mayor entrelas que entren en litigio (26). Por otra parte, como medio de incentivar estas permutas entre particulares, se les aplican ventajas fiscales y rebajas en los honorarios de los notarios y en los costos de inscripción de las nuevas fincas (27).

En el capítulo V se regulan las *permutas* y *agrupaciones colectivas* con similitudes y también diferencias respecto a las Leyes aplicadas con posterioridad. Así, por ejemplo, la CP debe ser solicitada por una mayoría de los propietarios, siendo necesarios $2/3$ del número de propietarios y de la superficie municipal. Se contempla igualmente la posibilidad de realizar obras complementarias a la CP: caminos, acequias, saneamiento de los suelos, rectificación de ríos... (art. 36). Sin embargo, hay una diferencia sustancial de procedimiento respecto a las Leyes vigentes desde 1952: el organismo responsable de la CP no es nacional y común a todas, sino que se configura localmente para cada caso en forma de «Comisión ejecutiva municipal», compuesta por representantes de los propietarios y un ingeniero. Los resultados de estas permutas colectivas debían ser aceptadas por la asamblea de los propietarios (art. 41). Por último, aunque los costes de las permutas debían ser financiados por los interesados, se preveía la posibilidad de obtener subvenciones del gobierno (art. 46).

Otra de las novedades de la Ley es que recoge, en sus capítulos I y II, normas sobre indivisibilidad de parcelas y explotaciones, aunque con unos límites muy bajos: menos de 10 áreas para las parcelas, y 10 Ha como mínimo y 50 Ha como máximo para que una explotación sea declarada indivisible (arts. 10 y 11).

(26) Proyecto de Ley de CP 1907, arts. 22 a 32, en Vizconde de Eza *El problema agrario en España*. Madrid, 1915, 303 págs.

(27) Proyecto de Ley de CP 1907, arts. 21 y 23.

Este proyecto, que optó por el sistema de simple concentración parcelaria, resulta menos radical y novedoso que el propuesto por F. Caballero, pero, también, más cercano al seguido a partir de los años cincuenta. En su momento fue duramente atacado, por tímido e ineficaz, por los partidarios de la formación de cotos redondos. Críticas que, incluso, fueron planteadas por miembros de la misma Comisión que elaboró el proyecto, como es el caso de Ramírez Ramos, acérrimo seguidor de F. Caballero, quien emitió un voto particular y publicó un proyecto alternativo al de la Comisión (28).

Otras críticas se hicieron en función, sobre todo, del excesivo peso que se daba a la iniciativa individual, lo que supondría según algunos autores «... lanzar a la mitad de los españoles contra la otra mitad en descomunales contiendas judiciales, consecutivas de una verdadera guerra civil, que más de cuatro veces hubiera degenerado en sangrienta...» (29). Por otra parte, éste no constituye el último intento ya que en 1915 se hizo otro estudio sobre la «pulverización de los predios» por el Vizconde de Eza, D. Luis Marichalar Monreal (30).

Sin embargo, ninguno de estos proyectos pasó de eso: proyecto. Jamás llegaron ni siquiera a las Cortes. Es evidente que las reformas se realizan, salvo contadas excepciones, cuando los tiempos y sus necesidades lo exigen y era demasiado temprano en España para llevar a cabo ésta, aunque, lógicamente, si se hubiera llevado a cabo, habría supuesto un gran avance para nuestra agricultura en vistas a su modernización, como así ocurrió en algunos países europeos. De hecho, tuvieron que transcurrir muchos años y cambiar mucho las circunstancias hasta que, en 1952, se aprobó la Ley Experimental de Concentración Parcelaria.

(28) Ramírez Ramos, J.: *Proyecto de bases para constituir la propiedad de cotos redondos. Voto particular al dictamen de la comisión de Concentración Parcelaria*. Madrid, 1908, 227 págs.

(29) González-Moreno y Balda, M.: *Concentración Parcelaria y cotos acasados*. 1951, p. 80.

(30) Ministerio de Agricultura. SNCP y OR, p. 12.

B) *El inicio de la Concentración Parcelaria en España.*
Su papel dentro de la política económica
de los años cincuenta

Las razones de la aprobación de la Ley de CP en 1952 son evidentes: situaciones que no se arreglan se deterioran y su gravedad se acentúa. Eso fue lo ocurrido con el problema de la parcelación, que si era grave y preocupante ya en el siglo XIX, se convirtió en el «problema de la agricultura española» a mediados de nuestro siglo.

La magnitud del grado de parcelación era obvia y fue puesta de relieve en numerosas ocasiones mediante ejemplos recogidos por la prensa de la época, como el caso de un agricultor de San Andrés de Congosto (Guadalajara), que poseía 20 Ha distribuidas en 256 parcelas, con unos linderos que, puestos en línea recta, arrojan un total de más de 45 km de largo (31).

Pero, si este problema era grave en sí mismo, preocupaba, sobre todo, por sus repercusiones económicas, como se señalaba en el preámbulo de la Ley de CP de 20-diciembre-1952: «... El estado actual de muchas de las explotaciones agrícolas constituidas por numerosas y minúsculas parcelas diseminadas y repartidas por los cuatro extremos de un término municipal, da lugar a que sus rendimientos sean antieconómicos a la par que origina notorios obstáculos para el desarrollo y modernización de la agricultura patria...».

Eran, por tanto, razones económicas la que impelían a los políticos del momento a poner en práctica la solución de la CP, como señalaba un periodista de la época, quien basaba la urgencia de realizarla en dos razones fundamentales: la primera en ser condición necesaria para colocar a nuestra agricultura en trance de sacar de la tierra el máximo rendimiento que el bien de la nación exigía, y la segunda, en el hecho de que esa tendencia de la propiedad pequeña hacia su propio

(31) SNCP: *«La Concentración Parcelaria y la opinión pública»*. Madrid, 1955, p. 29.

fraccionamiento agravaba el problema cada día que pasaba (32).

La década de los cincuenta supone una ruptura con la política económica anterior. Aun dentro de la continuidad de la política autárquica es en este momento (inicios de la década) cuando comienzan a darse los primeros atisbos de apertura hacia el exterior de la economía española (tratado Hispano-Norteamericano en 1953; integración en la FAO; incorporación a la ONU en 1955...). Esta integración de la economía española en la dinámica capitalista del bloque occidental afecta también, lógicamente, a nuestra agricultura.

El modelo de desarrollo económico en que se inserta la economía española es, fundamentalmente, un modelo industrial. Es el sector secundario el que, con su desarrollo, debe regir la economía del país. Esto supone la necesidad de mano de obra abundante para abastecer a estas industrias. Mano de obra que, en una España eminentemente rural, debe provenir de las zonas rurales, además de reunir todavía otra condición: debe ser barata para que la producción industrial pueda desarrollarse de forma competitiva en el mercado mundial. Por esta razón el coste de su mantenimiento básico, la alimentación, debe ser bajo, y aquí es donde entra el papel de la agricultura.

El sector agrario debe, pues, servir de abastecedor de alimentos a bajo precio para la población urbano-industrial, a la vez que de cantera para el reclutamiento de mano de obra industrial barata, fenómeno que supone una salida masiva del campo. Es decir, se exige de él que produzca más a menor precio y con menor cantidad de personas. Lógicamente, esto se traduce en la necesidad de una racionalización de las estructuras productivas, introducción de nuevas técnicas de cultivo, mecanización...

El primer paso para conseguir este objetivo era subsanar, de alguna forma, el problema de la dispersión y tamaño ínfimo

(32) Lera de Isla, A.: en *El Norte de Castilla*. Valladolid. Junio, 1952. Recogido por el SNCP: *op. cit.*, pp. 15-16.

mo de las parcelas que componían las, ya de por sí, pequeñas y problemáticas explotaciones, ya que era imposible, sin este requisito, intentar un aumento y racionalización de la producción.

De esta forma, lo que no se había podido ejecutar en el siglo XIX y la primera mitad del XX, a pesar de la voluntad y conciencia de algunos estudiosos y políticos, se llevó a cabo a partir de 1952 con la Ley Experimental de CP, defendida por el entonces Ministro de Agricultura y principal mentor de esta Ley, D. Rafael Cavestany.

Ciertamente, no se puede negar el papel destacado y primordial que, en la adopción de esta medida, tuvo el ministro Cavestany, eligiendo esta opción entre varias presentadas por los técnicos del Instituto de Estudios Agro-sociales. Pero esta medida no iba sola, sino que formaba parte de un conjunto de soluciones para el grave problema de la propiedad agraria en España. Soluciones que se manifestaron en dos vertientes de actuación:

- Ley de CP como un intento de subsanar el problema de las pequeñas y medianas propiedades (Ley de 20 de diciembre de 1952).
- Ley de fincas mejorables para lo referido a las grandes propiedades (Ley de 3 de diciembre de 1953).

En opinión de Miguel Bueno, este planteamiento ofrecía la doble ventaja de satisfacer, por una parte, la necesidad sentida por un gran número de pequeños y medianos agricultores de la Meseta Norte, tradicionalmente conservadores, aunque abiertos a una mejora individual de su explotación y, por otra, no hería la susceptibilidad de los grandes terratenientes del Sur, que todavía conservaban un gran peso en los asuntos políticos (33).

(33) Bueno, M.: «La reforma de las estructuras agrarias en las zonas de pequeña y mediana propiedad en España». *Revista Agricultura y Sociedad*, n.º 7, 1978, p. 152.

Ahora bien, si la CP nacía como una decisión de tipo económico, a nivel del discurso político de la época inicial, pudo ser utilizada para defender una política ideológica de sostén del campesinado, tal como argumenta Arias Abellán (34). Así se usa, tanto para atacar ideologías y actuaciones anteriores, republicanas sobre todo (35), cuanto como base de loas a la política franquista, calificando a la CP de «... culminación de esta etapa que comenzó con el Movimiento Nacional... que ha devuelto al labrador la afición por el campo y el orgullo de serlo...» (36).

En todo caso, y al margen de su utilización ideológica, se trata de una medida económica, como lo indica el hecho de que, resistiendo los cambios de gobierno, e incluso de régimen político sucesivos, se ha seguido realizando prácticamente con la misma base legal, ya que se considera una reforma imprescindible para conseguir la racionalización de las explotaciones agrarias.

1.º La Ley Experimental de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952

No se puede negar, por todo lo expuesto hasta ahora, la gran importancia de la Ley de CP. Sin embargo, esta norma

(34) Arias Abellán, J.: «*La política de Concentración Parcelaria: un ejemplo andaluz*». Instituto de Desarrollo regional. Universidad de Granada, 1983, pp. 36-37.

(35) «... la demagogia connatural a determinadas banderías políticas ha agitado con frecuencia el señuelo del latifundio como si este tipo de propiedad rústica fuese el más grave de los problemas que atormentan a nuestro campo desde hace muchos años... Queremos dedicar alguna atención al polo opuesto... el minifundismo y afirmar terminantemente que en él radica la cuestión de fondo de la agricultura nacional...» Diario Arriba. Madrid. Abril, 1955. Recogido en SNCP «*La Concentración Parcelaria y la opinión pública*». Madrid, 1955, p. 163.

(36) Castrillo, J.: El Diario Palentino. Palencia. Enero, 1955. Recogido por SNCP: *op. cit.*, pp. 99-100.

de 1952 tiene una característica importante y básica que marcará su forma y su desarrollo: se trata de una Ley Experimental, que nació para ser aplicada, con esta índole, en un número restringido de zonas y con carácter de urgencia, tal y como se establece en su preámbulo.

Esta característica impone la segunda: su ambigüedad y falta de rigidez en las disposiciones que establece, ya que está pensada para ir siendo completada mediante decretos y reformada, al final, por otra ley definitiva que subsane los errores posibles. Así, quedan bien explicitados sus fines, sin apenas reglamentar el proceso. No se puede negar, a pesar de esta falta de concreción, que esta normativa constituye la base legal del proceso de CP seguido a partir de este momento, hasta nuestros días, aunque se completa y desarrolla mucho más con los decretos y leyes posteriores.

En el preámbulo de la Ley Experimental de 20 de diciembre de 1952 se establece la prioridad absoluta de los resultados económicos de la CP. Se persigue, fundamentalmente, aumentar la productividad de las tierras y modernizar las explotaciones, aunque no se olvidan, tampoco, los fines sociales, contemplados secundariamente como consecuencia del aumento del nivel de bienestar de los agricultores, unido al desarrollo de la producción y rentabilidad de las tierras.

Una de las aportaciones de la Ley del 52 es el desarrollo de las finalidades de las CP (artículo 4), entre las que se indican:

- Asignación de un coto redondo, en la medida de lo posible.
- Intento de concentrar al máximo todas las fincas de un explotador, aunque no coincidan con la propiedad.
- Emplazamiento de las nuevas fincas lo más cerca posible de la casa de labor central de la explotación.

Esta enumeración de finalidades, ambiguas y en ningún caso obligatorias (37), será uno de los puntos que pasará al resto de las Leyes de CP desarrolladas con posterioridad, a pesar de que sea un artículo que ya nació anticuado (38).

La Ley impone también medidas de salvaguarda de los resultados de la concentración, reglamentando la necesidad del establecimiento de una Unidad Mínima de Cultivo en cada comarca, en ningún caso superior a 3 Ha (art. 3), de tal manera que, una vez realizada la concentración, «... las fincas de igual o inferior extensión a la fijada para las Unidades Mínimas de Cultivo tendrán la consideración de cosas indivisibles y la parcelación de los predios de extensión superior a dicha unidad sólo será válida cuando no dé origen a parcelas de extensión inferior a ella...» (art. 9).

Establece así los ejes de lo que será el proceso de CP, básicamente igual hasta la actualidad en sus pasos fundamentales: solicitud, establecimiento de una Comisión local, bases, proyecto, titulación e inscripción en el registro, recursos, etc., aunque sin desarrollar la manera de llevarlas a cabo, excepto en algunos casos como la composición de las Comisiones y la forma de los recursos, y con algunos puntos modificados más tarde, como los porcentajes necesarios para la solicitud...

Por último, reglamenta la financiación de los costos de la CP, totalmente a cargo del Estado, así como el establecimiento de primas e incentivos de tipo fiscal (exención de timbres y pago de derechos reales en las transmisiones y en la inscripción en el Registro de la Propiedad de las nuevas fincas...) (arts. 7 y 8).

(37) Salvo en el caso del tamaño de las nuevas fincas, art. 4.a, que prohíbe taxativamente que sean menores que la unidad mínima de cultivo, siempre que la propiedad aportada sea mayor que ésta, por supuesto. Pero esta prohibición fue suprimida en posteriores redacciones de las leyes de CP al comprobar las dificultades de su aplicación.

(38) Sanz Jarque, J. J.: *«Legislación y procedimiento de Concentración Parcelaria»*. SNCP y OR. Monografía, n.º 5. Madrid, 1963, p. 9 (nota a pie de página).

A pesar de que el proceso de CP se define como una subrogación real de los derechos de los propietarios sobre unas parcelas a otras, sin utilizar la expropiación (preámbulo), se contempla también la posibilidad, por razones sociales, de adquisición de tierras por parte del Instituto Nacional de Colonización, con el fin de redistribuir la propiedad en la zona afectada y resolver el problema social (art. 6).

El desarrollo de esta Ley Experimental, aplicado con este carácter en 5 zonas de CP —Cantalapiedra (Salamanca), Cogolludo (Guadalajara), Frechilla de Almazán (Soria), Peñaflor de Hornija y Torrelobatón (Valladolid)—, puso de manifiesto las contradicciones con el resto del ordenamiento jurídico español y la necesidad de una normativa más explícita, que las solventara. Esto se desarrolló en forma de Decretos-Leyes e incluso de leyes (cuando la norma a excusar era de alto rango), que fueron dictadas a lo largo de la década de los cincuenta hasta culminar en la Ley de 1962, verdadero compendio legal de todo lo dispuesto hasta ese momento.

2.º El desarrollo del procedimiento de CP por la Ley de 1954

La gran aportación de la Orden de 22 de noviembre de 1954 está en la clarificación y desarrollo completo del procedimiento de CP con todas las etapas, plazos de ejecución, reclamaciones, etc., que, aunque habían sido ya señalados en la Ley Experimental de 1952 a grandes rasgos, estaban faltos de concreción. En ésta se habían establecido, lo que podríamos llamar grandes hitos: solicitud, decreto, bases, proyecto... sin embargo en la Orden de 1954 se contemplan y reglamentan nuevos pasos necesarios para una mejor ejecución del proceso:

- Entre la solicitud y el decreto se establece la necesidad de redactar un Informe Previo, donde se recojan tanto

los datos de superficie concentrable, excluible, número de parcelas aportadas etc, como los datos socioeconómicos de la zona (explotaciones, tamaño medio, composición...) (título II, arts. 4 y 5).

- Se reglamenta la forma de llevar a cabo la encuesta pública de las bases (exposición) antes de redactar el proyecto de concentración (título IV, arts. 16 al 20).

En el título VIII de la Ley (arts. 23 al 29) se establecen las condiciones en que serán recurribles las bases de CP y, en el título XIII, las que podrán dar lugar al recurso contra el proyecto.

Además de contemplar nuevas etapas en la ejecución de la CP, amplía la normativa correspondiente a los elementos del proceso ya explicitado en la Ley del 52. Desarrolla aun más exhaustivamente las formas de composición y las responsabilidades de las Comisiones (título IV, arts. 8 a 13), proyecto, inscripción en el Registro de la Propiedad, etc. A partir de este momento quedan ya perfiladas las fases, que en todo caso permiten conservar la pureza legal del procedimiento y vencer la fuerte resistencia de muchos agricultores al cambio de sus parcelas de siempre.

Este proceso resulta, por lo tanto, dilatado en el tiempo y, aunque ha ido concretándose en las distintas leyes, normalmente se compone de una serie de pasos, que se inician con la *solicitud* de concentración por parte de los interesados, solicitud que va seguida de un *informe* técnico, en el que se determina aproximadamente la extensión de tierra concentrable y la excluible, con cuyos datos se publica el *decreto*.

El paso siguiente consiste en establecer las *bases* de propietarios y parcelas, con la consiguiente investigación de propiedad, puesto que la gran mayoría de las parcelas no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad antes de la CP; fenómeno que hacía más difícil el conocimiento cabal de todos y cada uno de los propietarios.

Una vez identificada la propiedad y clasificados los terre-

nos, se elabora el *proyecto* de concentración, que supone el diseño de lo que va a ser la concentración definitiva. Pero para garantizar los derechos de los propietarios, los adjudicatarios de las nuevas fincas pueden informarse y reclamar en caso de que se sientan perjudicados por la permuta de parcelas. Cuando la gran mayoría de los adjudicatarios da el visto bueno, se elabora el *acuerdo*, contra el que todavía se pueden presentar alegaciones, seguido de una fase de *replanteo* y el levantamiento del *acta de reorganización*, que es la que, finalmente, da paso a la atribución, inscripción y registro de las nuevas fincas a nombre de cada uno de los propietarios.

También en la Ley de 1954, aunque a nivel puntual, pero muy importante por lo que significa de toma de postura frente a uno de los graves problemas que se plantearon con las primeras concentraciones, es de destacar la clarificación que este decreto aporta sobre el *arrendamiento*.

Así, el artículo 41, parte 1, de la Ley constituye una cierta garantía para el arrendatario de que la CP no supone la rescisión del contrato de arrendamiento, señalando textualmente que «... En las relaciones jurídicas que, como el usufructo, el arrendamiento y la aparcería, implican posesión y disfrute del fondo afectado por la concentración, será respetada la situación de hecho existente al llevarse a cabo la investigación de propietarios, pasando a gravitar sobre el lote de reemplazo según los acuerdos de los interesados que hubieren sido acreditados ante la comisión local durante la encuesta del anteproyecto...»

3.º La profundización del procedimiento de CP en la Ley de 1955

El Texto Refundido de la Ley de CP de 10 de agosto de 1955 es muy distinto, aunque complementario, al anterior. Se publicó en cumplimiento de la primera disposición final de la Ley de 20 de julio de 1955. Está desarrollado en 68 artícu-

los agrupados en un título preliminar y otros cinco, según temas, con dos disposiciones finales y dos transitorias.

Responde, básicamente, a la recopilación de los textos correspondientes a la Ley de 20 de diciembre de 1952, Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954 y Ley de 20 de julio de 1955. Por supuesto, su entrada en vigor derogó todas las leyes que se oponían a ella, manteniendo vigente, solamente, la Orden conjunta de 22 de noviembre de 1954, en los aspectos no modificados por aquélla (39).

Supone, como señala Sanz Jarque, por primera vez en nuestro derecho, una armonización de los textos vigentes, lo que es su gran aportación. Sin embargo, introduce también grandes novedades a nivel puntual dentro de la Ley, tanto en sus fines como en las garantías a los propietarios y agricultores afectados, el establecimiento de Unidades-Tipo, etc.

Así, dentro de los *caracteres puramente adjetivos de la Ley* (referentes al procedimiento de CP) destacan:

- El título segundo, completo, donde se regula el procedimiento (iniciación con la Solicitud, Informe Previo, Bases, Anteproyecto, Proyecto, Acta de Reorganización, Titulación e inscripción en el Registro de la Propiedad).

Dentro de este apartado destaca la posibilidad que se da al Instituto para ocupar temporalmente cualquier terreno de la zona a concentrar, siempre que sea preciso para «... dotar a las nuevas fincas de la adecuada red de caminos o para realizar trabajos relacionados con la concentración...» (40) o, incluso, para expropiar terrenos no sujetos a concentración. Cuando la expropiación afecta a terrenos incluidos en la concentración se reglamenta que «... sus propietarios no serán in-

(39) Orden conjunta del Ministerio de Justicia y el de Agricultura del 12 de noviembre de 1954. (BOE 24 de noviembre de 1954). Art. 41, parte 1.

(40) Texto Refundido 10 de agosto de 1955. Art. 13. (BOE 26 de septiembre de 1955).

demnizados en metálico sino que el valor de aquéllos será computado en las bases...» (41).

Es novedosa la explicitación recogida en el artículo 24, referente al derecho del Ministerio de Agricultura a excluir determinados sectores de una zona de concentración cuando «... por la especialidad del cultivo a que están destinados o por su propia naturaleza no puedan beneficiarse como consecuencia de esta mejora...» (42).

Por último, se aseguran las garantías de los particulares mediante una doble alzada de recursos en vía gubernativa y la posibilidad final de un procedimiento contencioso-administrativo (43).

En lo tocante a los *aspectos sustantivos de la Ley* (referentes a relaciones jurídicas y derechos privados) hay que reseñar aportaciones importantes:

En el título preliminar, donde se relacionan los fines de la Ley, se incluye, como novedad, una referencia explícita al tamaño de las explotaciones en relación con la Unidad Mínima de Cultivo, propugnando «... aumentar la extensión de las pequeñas parcelas cuya explotación resulte antieconómica...» (44).

Como unidades indivisibles, este texto designa las Unidades Mínimas de Cultivo, ya contempladas desde la Ley Experimental de 1952, pero añade otra nueva: la Unidad-Tipo, determinada por el Ministerio en cada zona (a propuesta del SNCP) y caracterizada como: «... unidades de aprovechamiento agrícola con medios modernos de explotación...». Estas Unidades-Tipo presentan la particularidad de ser adjudicadas solamente a los propietarios que lo soliciten voluntariamente. Son jurídicamente indivisibles (45).

(41) *Ibidem*, art. 14.

(42) *Ibidem*, art. 24.

(43) Sanz Jarque, J. J.: *op. cit.*, p. 12.

(44) Texto Refundido 10 de agosto de 1955. Art. 2. (BOE 26 de septiembre de 1955).

(45) *Ibidem*, art. 32.

Es destacable la prioridad que se da, a lo largo de todo el desarrollo de la Ley, al poseedor en concepto de dueño frente a cualquier otro titular no poseedor. En efecto, resultan novedosas, en gran medida, las continuas referencias, garantías y prioridades para los poseedores *de facto* de la tierra (agricultores) aunque no sean propietarios. Así, el artículo 46 garantiza que «... los arrendatarios y aparceros tendrán derecho a la rescisión de sus contratos sin pagar indemnización en el caso de que no les conviniera la finca de reemplazo donde hayan de instalarse...».

El problema del arrendamiento y la cuestión social que conlleva, se contempla, también, en el artículo 39 de la Ley, donde se faculta al Gobierno para «... acordar la expropiación de las fincas arrendadas en las zonas sujetas a concentración, adjudicando a los colonos, bien las mismas parcelas que cultivaban, o bien las fincas de reemplazo que hayan de sustituirlas...».

Garantía para los explotadores y explotaciones que fueron más teóricas que reales, ya que la CP se siguió realizando en función de las propiedades, puesto que era la única relación posible de demostrar y jurídicamente estable, dado que prácticamente ninguno de los arrendamientos existentes eran, ni son, legales; y eran, por tanto, inestables y sometidos a variaciones anuales.

Sí tuvo, sin embargo, resonancia real, espacial y económica, el contenido del artículo 44, en el que se adjudica al SNCP la propiedad de los terrenos de desconocidos y las tierras sobrantes de la concentración (masas comunes procedentes de los descuentos efectuados a los propietarios y de la ganancia de terrazgo conseguida con la eliminación de linderos), facultándolo para «... enajenarlas en favor de los propietarios de la zona o destinarlas a cualquier otra finalidad relacionada con la concentración o mejoras de la misma...».

El Texto Refundido de 10 de agosto de 1955, aunque se limita a recoger las normas anteriores, tuvo un valor fundamental, por lo que poseía la recopilación y coordinación, ya que «... por primera vez se ordenó técnicamente en él la legis-

lación de CP; se estructuró el procedimiento ordinario de CP institucionalizado con caracteres y notas típicas cuya especialidad le reconoció la Ley General de Procedimiento Administrativo; y se encauzó con las normas que dedicó a la conservación de la concentración, lo que desde entonces venimos llamando el especial estatuto jurídico de la propiedad concentrada...» (46).

A lo largo de este período, pues, y al hilo de la aparición de problemas de toda índole en las concentraciones en marcha, se van dictando normas legales para subsanarlas. Normas que son de variado rango, en función de la magnitud del problema y de si debían o no derogar leyes anteriores. Así, en este momento, además de estas normas de rango superior que hemos señalado, se dictaron varios Decretos-Leyes y Ordenes Ministeriales que aclaraban o desarrollaban algún aspecto puntual del procedimiento. Al mismo tiempo, se promulgaron otra serie de leyes que, aunque no regularon estrictamente las actuaciones de CP, sí fueron complementarias de algunos de sus aspectos (Unidades Mínimas de Cultivo, permutas forzosas de fincas rústicas, explotaciones agrarias familiares...), recogidas por Sanz Jarque (47).

Por su especial importancia en la modificación o clarificación del procedimiento de la CP desde la Ley de 1952, y lo que suponen de consolidación de esta medida experimental, destacan la Orden Conjunta del Ministerio de Agricultura y Justicia de 22 de noviembre de 1954 (BOE 24 de noviembre de 1954) y el Texto Refundido de las Leyes de CP, de 10 de agosto de 1955 (BOE 26 de septiembre de 1955).

A pesar de la importancia de los textos legales comentados hasta aquí, sin embargo, la década de los cincuenta no supone un gran auge de la concentración parcelaria, como es apreciable en el volumen de superficie sobre el que se ha realizado este procedimiento hasta 1962 (433.598 Ha). Se trata,

(46) Sanz Jarque, J. J.: *op. cit.*, p. 13.

(47) Sanz Jarque, J. J.: *op. cit.*, pp. 10-15.

más bien, de un período de prueba, en el que se van consolidando y desarrollando las apoyaturas legales del proceso, que se van configurando como un elemento fundamental de la política agraria y económica del Gobierno, orientado a conseguir una modernización de la agricultura y un aumento de las producciones agrarias españolas, como base del desarrollo industrial que se impulsará a partir de 1962, con el Informe del Banco Mundial, y, sobre todo, de 1964 con el I Plan de Desarrollo.

C) *La Concentración Parcelaria en la planificación del desarrollo. De la Ley de abril de 1962 a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973: el camino hacia la Ordenación Rural*

La década de los sesenta introduce un cambio sustancial en la marcha de la economía del país y, por lo tanto, en su política económica, en general, y agraria en particular.

El punto de partida de esta nueva y trascendental etapa de nuestra economía está marcado por el Informe que el Banco Mundial, a petición del Gobierno español, elaboró sobre el desarrollo económico en España (48), donde se analiza la situación de la economía nacional a principios de la década de los sesenta, planteando las alternativas de desarrollo posibles y las recomendaciones sobre actuaciones a seguir.

El plan de crecimiento propuesto se apoya en el desarrollo de la industria como motor básico de la economía, lo que implica la consolidación de la reforma de la agricultura tradicional para adecuarla a su nuevo papel dentro del panorama económico español. Se busca fundamentalmente aumentar los rendimientos y la productividad por lo cual el Banco Mundial recomienda la potenciación de políticas de reformas estructu-

(48) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *El desarrollo económico de España*. Oficina de coordinación y programación económica. Madrid, 1962, 567 págs.

rales que actuen en este sentido, haciendo hincapié en la transformación en regadío y la Concentración Parcelaria, a favor de la cual se decanta claramente la Comisión recomendando «... que el programa de concentración se desarrolle sin sujeción a ninguna limitación presupuestaria, salvo la de la capacidad técnica del Servicio para enviar equipos de personal adiestrado al campo» (49).

Estas recomendaciones, recogidas en la política de Planificación del Desarrollo seguida desde 1964 a 1975, abren la etapa de máxima plenitud en la aplicación de la CP que alcanzará su desarrollo legal completo con la publicación de la Ley de 1962.

1.º La CP como proceso de modernización económica en los primeros Planes de Desarrollo

Así, en el Informe del I Plan de Desarrollo (1964-67), aprobado por Ley de 28 de diciembre de 1963, se contempla el problema de la dispersión parcelaria como uno de los obstáculos estructurales de nuestra agricultura, aunque se le da mayor importancia aun al del minifundismo dominante en toda la mitad Norte de la Península, y cuya solución supone la necesidad de instrumentar medios y acciones complementarias a la mera reorganización espacial de la propiedad.

En realidad, es el inicio de la Ordenación Rural entendida como «... conjunto de medidas encaminadas a resolver los problemas derivados de una defectuosa estructura de gran parte de las empresas agrarias españolas, mediante una serie de acciones que persiguen la creación de explotaciones racionalmente concebidas y con la dimensión adecuada para una correcta retribución de los factores productivos que intervienen: el hombre, la tierra y el capital de explotación...» (50).

(49) *Ibidem*, p. 401.

(50) Fernández Combarro, E.: «*Ordenación Rural*». Servicio Informativo Español. Madrid, 1970, p. 11.

Sin embargo, el eje central de la Ordenación Rural lo constituye, precisamente, la CP potenciada durante el desarrollo de los Planes «... a) por las ventajas que presenta para favorecer un posterior aumento de la dimensión de las explotaciones, b) por el aumento de la productividad que la acción implica, c) por la mayor formación que proporciona el agricultor para la tecnificación de su empresa, capitalización de la misma etc...» (51). Se completa, ésta, con otra serie de medidas orientadas a la dotación de infraestructuras colectivas e individuales para las explotaciones agrarias, establecimientos de líneas de crédito que posibiliten la modernización, desarrollo de la industria rural, formación profesional de la población rural y agraria, etc.

El ámbito elegido para la ejecución de estas medidas de Ordenación Rural es la comarca, lo que constituye una novedad en el panorama político, ya que hasta ahora solamente se habían tenido en cuenta las divisiones, provinciales o municipales.

Esta misma línea política será mantenida en el II y III Plan de Desarrollo con resultados diversos. En el I y II Plan no sólo se cumplieron, sino que se rebasaron, las previsiones propuestas en cuanto a superficie concentrada (en el I Plan se rebasaron en un 26,6% y en el II se cumplieron las previsiones con un margen ligeramente positivo, un 5%). Los objetivos del III Plan de Desarrollo, sin embargo, no fueron alcanzados, concentrándose solamente un 68% de lo previsto.

Las leyes debían, pues, adaptarse a estos planteamientos económicos. Lo prioritario, en este momento, era conseguir una modernización de las estructuras productivas españolas incluidas, por supuesto, las agrarias. La Ley de 14 de abril de 1962 constituía el primer intento para dotar de una base legal a este proceso de modernización. Esta Ley fue completada y coordinada con el Texto Refundido de 8 de noviembre de 1968,

(51) Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social: *«I Plan de Desarrollo»*. Madrid, 1963, p. 171.

que mantuvo los decretos y leyes anteriores no explícitamente derogados.

2.º La importancia y trascendencia de la Ley fundamental de 1962 y los estímulos al cooperativismo

Compuesta por 91 artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, constituye la norma básica de la política estructural agraria del Gobierno español durante los dos primeros Planes de Desarrollo, siendo completada por el Decreto 1/1964 de Ordenación Rural, por la Ley de 27 de julio de 1968 sobre el mismo tema, y por la Ley de 21 de julio de 1971 que regula la creación del IRYDA.

En el completo análisis que Sanz Jarque hace de ella, la caracteriza como «... una ley esencialmente sustantiva o material, aunque abunden los preceptos de aspecto orgánico, adjetivo o de procedimiento...» (52). El principio básico de la Ley, según este autor, descansa en el «... reconocimiento de la propiedad privada como derecho básico para el sustentamiento, estabilidad, y desarrollo o progreso de los individuos, de las familias y de la sociedad...» (53).

A pesar de que no recoge una definición explícita del concepto de concentración parcelaria, por los contenidos de las disposiciones se deduce que incluye caracteres nuevos respecto a los textos anteriores, concordando más con la idea de una ordenación global del espacio afectado que con una mera sustitución de los objetos del derecho de la propiedad.

Su objetivo, sin embargo, sí está claro. Se trata de «... lograr una nueva ordenación y mejora de la propiedad de la tierra que haga posible aumentar la producción y la renta, estimular el desarrollo, multiplicar la riqueza en el campo y asegu-

(52) Sanz Jarque, J. J.: *op. cit.*, p. 16.

(53) *Ibidem*, p. 17.

rar el progreso y la estabilidad económico-social de las familias y de la vida rural...» (54).

De acuerdo con este objetivo básico, la Ley se orienta a la constitución de explotaciones viables mediante la posibilidad de hacer una concentración parcelaria en función del dominio real (agricultor-explotador) y no sólo del derecho de propiedad; busca asimismo el mantenimiento de los logros conseguidos en lo relativo a la indivisibilidad de las Unidades Mínimas de Cultivo, a la potenciación de unidades de cultivo adaptadas a los nuevos métodos modernos de explotación, es decir, las Unidades-Tipo, que eran de en torno a 30-40 Ha; y establece también la posibilidad de ampliar las explotaciones inviables mediante aportaciones de tierras compradas por el Servicio.

La mayor parte de estas disposiciones se encontraban ya en el Texto Refundido de 1955. La gran novedad de esta Ley, en lo que a potenciación de explotaciones viables se refiere, es la incentivación de las asociaciones de productores (cooperativas). Así, está llena de disposiciones que favorecen la posibilidad de solicitar la CP para una zona con solamente el dominio del 50% de la superficie a concentrar, siempre que se comprometan a una explotación colectiva (art. 8); también admite la preferencia para una localización contigua de las fincas de los miembros de una cooperativa o grupo sindical (art. 34); y llega a la posibilidad de recibir ayuda económica y técnica para los Grupos Sindicales de Colonización, cooperativas o cualquier otra forma de agrupación sindical (art. 18), etc. Se mantienen, sin embargo, garantías para los arrendatarios, aún por encima de las cooperativas (en caso de conflicto), establecidas en el artículo 34.

Esta Ley incluye, como novedades respecto a las anteriores, los gérmenes de lo que será la Ordenación Rural y la CP por explotaciones, mediante la capacidad de ampliar el perímetro de la zona concentrable a otros términos municipales

(54) *Ibidem*, p. 19.

cuando coincidan los propietarios mayoritariamente en ambos, lo cual significa un intento de afectar a la mayor parte posible de la explotación (art. 18); al mismo tiempo, contempla la constitución de copropiedades con las parcelas de los cónyuges (art. 25, 3) y, sobre todo, la clasificación y establecimiento de los diferentes tipos de obras complementarias y sus formas de financiación, bien se trate de obras inherentes o necesarias para la CP, totalmente financiadas por el Estado, bien de mejoras agrícolas realizadas con motivo de la CP, con una subvención máxima del 40% y un plazo de 20 años para amortizar el resto por los beneficiarios; o bien, finalmente, de obras de interés agrícola privado (arts. 84 y 85).

Se trata, pues, de una ley moderna y definitiva, que acaba con el período transitorio de la década de los cincuenta en lo que a CP se refiere. Su valor es bien patente en los resultados que con su aplicación se consiguieron, ya que el período de entre 1963 y 1971 fue el más boyante para esta actuación estructural.

La creación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario en 1971, como resultado de la fusión del INC y el SNCP y OR, supuso un cambio en la concepción y, por tanto, en el papel de la CP. Al igual que el Servicio que se ocupaba de su ejecución, se diluyó en una política más amplia de Reforma y Desarrollo Agrario, en la que la CP dejó de ser el fin para pasar a un medio, básico pero no único. Este cambio en su papel se hizo patente, incluso formalmente, con la inclusión de las normas legales referentes a la CP, tanto pública como privada, en una ley general más amplia: la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, vigente hasta la actualidad.

En ésta, la CP aparece conjuntamente tratada con las normas referentes a Ordenación de Explotaciones, Comarcas Mejorables, Grandes Zonas de Interés Nacional, Obras y Mejoras Territoriales, bajo el epígrafe conjunto de: Actuaciones en Comarcas o Zonas determinadas por decreto.

Bien es verdad que, a pesar de esta modificación formal,

el proceso y la normativa básica va a continuar siendo el mismo que en la Ley de 1962, aunque con mayores posibilidades de actuación por parte del IRYDA, al contar con más medios y una orientación más integradora.

Los resultados prácticos (superficie concentrada), como señalamos antes y veremos más detenidamente después, fueron mucho menos espectaculares que en anteriores etapas, no cumpliéndose las previsiones y rebajándose notablemente el ritmo de concentración anual.

D) *Leyes y normas complementarias de la CP hasta la publicación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973*

Hasta el momento nos hemos ocupado exclusivamente de las normas legales que ha ido desarrollando la CP desde sus inicios. Sin embargo, los problemas legales y prácticos que iba ocasionando la puesta en práctica de esta Ley, hacían necesaria la publicación de normas complementarias que regularan procesos específicos. Normas que, no por su carácter puntual, tenían menor importancia, aunque, debido a su marginalidad para los fines de este trabajo, me voy a limitar a enumerarlas y caracterizarlas someramente:

- a) Ley de 15 de julio de 1954 sobre fijación de las Unidades Mínimas de Cultivo, con Decretos de 25 de marzo y 22 de septiembre de 1955 que la complementan. Estas normas regulaban el establecimiento de la UMC en cada comarca, definida como: «... la extensión suficiente para que las labores fundamentales utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio...» (55).

(55) Ministerio de Agricultura. *Op. cit.*, p. 64.

- b) Ley de 20 de julio de 1955, que crea las Unidades-Tipo de Aprovechamiento que hacen referencia a aquellas extensiones de tierra susceptibles de ser explotadas con medios modernos de cultivo. Tanto esta unidad como la anterior están calificadas de indivisibles en todas las zonas donde se haya realizado la CP.
- c) Significativa, también, es la Ley de 14 de abril de 1964 sobre Explotaciones Agrarias Familiares, que, una vez determinada su extensión a nivel comarcal «... sustituirá automáticamente a la Unidad Mínima de Cultivo...» (56). Esta superficie mínima definida como «... la que teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos permite un nivel decoroso y digno a una familia laboral tipo, que cuente con dos unidades de trabajo y que las cultive directa y personalmente...» (57), supone una gran novedad ya que supera el concepto, meramente técnico, de UMC.
- d) Legislación sobre permutas forzosas de fincas rústicas, que intenta subsanar el problema de las parcelas enclavadas en las zonas donde se ha realizado la CP y a nivel privado.

Estas cuatro leyes son meramente puntuales en cuanto a su contenido, pero su importancia es mucho mayor de la que en principio pudiera parecer, pues, sobre todo en el caso de las Unidades Mínimas de Cultivo, en el de las Unidades-Tipo de Aprovechamiento y en el de las Explotaciones Agrarias Familiares supone la introducción de conceptos legales que han estado vigentes en todo el desarrollo legislativo posterior y que han arraigado incluso en la mentalidad de los agricultores como conceptos de referencia.

(56) Ministerio de Agricultura: «SNCP y OR 1953-1963». Tomo I, p. 64.

(57) Ministerio de Agricultura: «SNCP y OR 1953-1963». Tomo I, p. 66.

E) *La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973
como herencia y síntesis de la legislación anterior*

Coincidiendo con el paso del II al III Plan de Desarrollo y como se señala en el preámbulo del Decreto 2684/1971 de 4 de noviembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura, se pone de manifiesto la urgencia de superar los criterios sectoriales y actuar de una forma más coordinada en la aplicación de la política agraria española para adaptarse a las nuevas necesidades del sector. La radical modificación del Ministerio de Agricultura va a suponer, en lo que respecta al tema de CP, por una parte, el cambio de organismo responsable de ella tras la fusión en el IRYDA (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario) de los antiguos SNCP y OR y del INC, y, por otra, la publicación de un nuevo texto legal que reúne y coordina todos los anteriores.

La Ley 35/1971 de 21 de julio, que creaba el IRYDA, ordenaba en su disposición adicional cuarta, la sistematización y publicación de las leyes relativas a reforma de estructuras. Por lo que fue publicado un compendio corregido y refundido de éstas: la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 (aprobada en Decreto 118/1973 de 12 de enero). En este Texto Refundido se incluyen variopintas normativas, a veces sin más elementos en común que su relación con las estructuras agrarias o su realización dependiente del mismo organismo (IRYDA).

Así, se estructura en IV libros: el primero de ellos contiene las normas orgánicas que regulan el funcionamiento del IRYDA. El libro II se ocupa ya de un tema referente a estructuras agrarias: la adquisición, redistribución y régimen de tierras de las fincas adquiridas por el Instituto, así como en las explotaciones agrarias familiares creadas por él. El libro III, el más extenso, detalla la regulación de las actuaciones del Instituto en comarcas o zonas determinadas por decreto. El libro IV reglamenta las actuaciones en fincas o explotaciones agra-

rias. Se completan estas normas generales con una serie de apéndices que recogen decretos complementarios de las actuaciones antes reguladas y no derogadas por ellas.

Desde el punto de vista del rastreo legal de la CP solamente nos interesa, en este texto, el libro III. Dedicado, como hemos señalado, a las actuaciones en comarcas o zonas determinadas por decreto, recoge la normativa correspondiente tanto a CP como a Ordenación de Explotaciones, Fincas Mejorables, y Grandes Zonas de Interés Nacional, reglamentando de forma conjunta para todas ellas, la forma de realización de las obras y mejoras territoriales.

Las normas de CP recogidas en esta Ley de 1973 son, básicamente, las mismas que en la Ley de 1962, actualizadas con los decretos publicados después, pero, con algunas modificaciones dignas de ser reseñadas.

Desde el punto de vista de los objetivos generales, la Ley de 1973 ha asumido los fines que se planteaban en los decretos y leyes de Ordenación Rural (1964 y 1968), estableciendo como finalidad principal «... la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas». En función de este paso a primer plano de la explotación, casi por delante de la propiedad, se modifica el apartado *b)* del artículo 20 de la Ley de 1962, que cambia su planteamiento posibilista: «reunir, en cuanto sea conciliable con el apartado anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios», por una redacción mucho más taxativa en el mismo apartado del artículo 173 de la Ley de 1973, donde se propugna «... adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios» (art. 173).

Concede al Instituto, igual que la Ley anterior, la facultad real de expropiar y redistribuir todas las tierras de una zona sujeta a CP, aunque garantizando la continuidad de todas las propiedades, por lo menos con un tamaño similar al aportado (art. 174). Admite la posibilidad, incluso, de la expropiación de las fincas arrendadas para ser entregadas a los

colonos, siempre de cara a la configuración de explotaciones viables (art. 174).

Con este mismo fin se contemplan subvenciones de hasta el 10% del valor total, para promover la compra de tierras, con tal que redunde en una reducción del número de propietarios de la zona a concentrar (art. 178). Se mantienen medidas de fomento a las Agrupaciones y Grupos Sindicales de Colonización (art. 179.2 y art. 204).

Desde el punto de vista del procedimiento, se elimina el establecimiento de las Unidades Mínimas de Cultivo derogadas por esta Ley, mientras se ignoran las Unidades-Tipo. Se faculta al Instituto para simplificar el procedimiento, refundiendo las Bases y el Proyecto de Concentración y realizando una sola encuesta para ambos (art. 201).

Hay una modificación fundamental, sobre todo desde el punto de vista de sus efectos posteriores, pues elimina toda prohibición de fragmentar las fincas resultantes de la CP, sea cual sea su tamaño; fenómeno que ha podido dar lugar a una desintegración rápida de sus consecuencias beneficiosas, si bien el reciente Decreto de la Junta de Castilla y León, sobre las Unidades Mínimas de Cultivo por términos municipales (Decreto 76/1984 de 16 de agosto), corrige ese vacío legal.

En conclusión, la principal aportación es el planteamiento global de la normativa referente a las estructuras agrarias. En el caso específico de CP, son modificaciones referidas sobre todo a los objetivos generales, y las más llamativas, difícilmente aplicables.

Pero, a pesar de la larga evolución legal del procedimiento de Concentración Parcelaria, lo cierto es que la realidad supera las previsiones de la Ley y que la puesta en práctica de dicho procedimiento plantea problemas diarios a los equipos encargados de llevarla a cabo. Los problemas originados en cada una de las fases de concentración, así como una primera valoración de los resultados nacionales de la CP, van a ser los temas tratados en el capítulo siguiente.