REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO
JURIDICO Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

Año XXIX

Mayo 1953

Núm. 300

La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—A. La reforma agraria en España.—B. Las funciones administrativas en materia agraria.—C. La Ley de 20 de diciembre de 1952 y la concentración parcelaria.—II. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.—A. Idea general.—B. Requisitos.—III. SU IMPUGNACIÓN.—A. Impugnación ante los órganos administrativos.—B. Impugnación ante los órganos jurisdiccionales.—IV. EFECTOS.—A. Idea general.—B. Efectos civiles.—C. Efectos registrales.—D. Efectos económicos.

I. INTRODUCCION

A. LA REFORMA AGRARIA EN ESPAÑA

1. Que España necesita una reforma agraria es algo que no ofrece duda. Buena prueba de ello es que así se ha proclamado por todos los partidos políticos, independientemente de su tendencia. «El problema de la reforma agraria —se ha dicho— sirvió de base a campañas de hombres de izquierda, como COSTA y CANALEJAS, y de hombres de la derecha como los que constituyeron el grupo de la democracia cristiana, ocuparon también la atención del General PRIMO DE RIVERA, y constituyeron una de las preocupaciones primordiales

del régimen republicano» (1). Y también ha sido proclamada su necesidad por el nuevo régimen español, dictándose en 26 de diciembre de 1939 una nueva Ley de colonización, «que constituye el primer eslabón en materia de legislación agraria de nuestro Movimiento», dice el preámbulo de la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización en zonas regables (2).

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

Sin embargo, pese a esta generalidad de opinión, no faltó quien se mostrara contrario a la reforma, manteniendo criterios que olvidan, no ya la realidad del suelo español, sino las más elementales exigencias de la justicia social, y, desde luego, los más elementales principios de la doctrina social católica, entendida ésta en toda su pureza, y no prostituida por una conciencia burguesa y reaccionaria. En esta línea reaccionaria merece destacarse un folleto del CONDE DE RIBADAVIA, titulado «La reforma agraria», Gráficas Pasajes, 1935, y la actitud de las derechas españolas ante la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, actitud «monstruosa» —son palabras de JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA—, que dió lugar a que éste pronunciara su discurso sobre la reforma agraria, resumiendo su posición ante la misma. Enfrentándose a los partidos de derecha, afirmó: «El tema de toda esta discusión creo que puede encerrarse en una pregunta: ¿Hace falta o no hace falta una reforma agraria en España? Si en España no hace falta una reforma agraria, si alguno de vosotros opina que no hace falta, tened el valor de decirlo y presentad un proyecto de ley, como decía el señor DEL RÍO, que diga: Artículo único: Queda derogada la Ley de 15 de septiembre de 1932. Ahora bien, ¿hay alguno entre vosotros, en ningún banco, que se haya asomado a las tierras de España y crea que no hace falta la reforma agraria? Porque no es preciso invocar ninguna generalidad demagógica para esto; la vida rural española es intolerable.» Cfr. «Obras completas», T. II, ed. 1941, pág. 223 y ss. También puede verse un pensamiento sobre la reforma agraria en el discurso de clausura del segundo Consejo Nacional de Falange, pronunciado el 17 noviembre 1935. Cf. *Obras completas*, T. I, 1939, pág. 134.

(2) Los principios fundamentales se señalaron en el apartado V del Fuero del Trabajo, que, como es de sobra sabido, tiene el rango de ley fundamental, desde la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado

2. Ahora bien, una reforma agraria no debe hacerse únicamente a base de criterios jurídicos. Es necesario armonizar el aspecto jurídico de redistribución de la tierra con el técnico-económico de aumentar la productividad del suelo español (3). Como ya afirmaba JOSÉ ANTONIC PRIMO DE RIVERA, por citar uno de los ejemplos más característicos, «la reforma agraria es algo más extenso que ir a la parcelación, a la división de los latifundios, a la agregación de los minifundios. La reforma agraria es algo mucho más ambicioso, mucho más completo; es una empresa atrayente y magnífica que sólo se puede realizar en coyunturas revolucionarias». Sin embargo, hay que señalar que dicha reforma agraria está justificada por una serie de situaciones de urgente solución, como son el latifundio, la pequeña propiedad y la deficiente productividad de la tierra en España (4).

(3) La reforma agraria se ha intentado en casi todos los países europeos, adquiriendo difusión la idea a raíz de la guerra de 1914. Como afirmaba WAUTERS, en una interesante obra sobre «La reforma agraria en Europa» (trad. de J. BUENO, Madrid, 1931, pág. 10 y ss.), «catorce países europeos han aplicado una reforma agraria radical, ya por vía legal, ya por la fuerza. En suma, la reforma agraria interesa al 36 por 100 de la población europea, sin contar los rusos. El 28 por 100 de la superficie total de Europa ha sido afectada por ella». Sobre el problema, entre la bibliografía más reciente, vid. MEDICI, «L'Agricoltura e la riforma agraria», Milán, 1947, y, entre nosotros, el sugestivo intento de clasificar los tipos de reforma agraria llevado a cabo por GÓMEZ-AYAU, en «La reforma verde», *Revista de estudios agro-sociales*, núm. 1, pág. 9 y ss. De los distintos tipos que pueden darse nos fijamos en dos fundamentales (prescindiendo de las variantes que pueden darse dentro de cada uno), según predomine el aspecto técnico o el jurídico. El ideal es que ambos criterios se armonicen. Cfr. MARTÍN-SÁNCHEZ JULIA, en «La reforma agraria italiana y la futura reforma española», Madrid, 1927, pág. 201 y ss., Editorial Voluntad, S. A.

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

También la reforma de la República tenía un marcado carácter jurídico, por lo que ha sido censurada y elogiado el criterio del nuevo Estado español de preocuparse también del problema técnico-económico. Cfr. MONTERO Y G. DE VALDIVIA, en «Modernas orientaciones de la colonización agraria en España», *Anuario de Derecho civil*, Tomo II, fasc. III (1949), páginas 1 050 y ss.

(4) De estos problemas, el que más nos interesa es el de la pequeña propiedad, habiéndose proclamado la necesidad de su solución indepen-

3. Teniendo en cuenta esta situación, en la España actual se está intentando una reforma agraria a través de varias instituciones, que tratan de remediar tales problemas, si bien a un ritmo excesivamente lento, inadecuado a las urgentes necesidades del campo español.

B. LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA AGRARIA.

Las funciones administrativas a través de las cuales se está intentando la reforma agraria por el Estado, son las siguientes:

1. *La colonización*.—Empleando el término en un sentido estricto, consiste en las operaciones de «estudio y ejecución de las obras y mejoras que exija o aconseje el aumento de la productividad de las explotaciones o el perfeccionamiento de las condiciones de vida de los colonos» (art. 1.º, párrafo tercero, O. 30 mayo 1945).

En ocasiones, las operaciones de colonización se realizan en armonía con las de parcelación —v. gr., colonización en zonas regables (5)—, y en otras se realizan las operaciones de colonización sin llevar anejas las de parcelación —un ejemplo de ello lo tenemos en las colonizaciones de interés local (6).

2. *La parcelación*.—Consiste en «cuantos estudios y trabajos son precisos para la instalación de los colonos en las unidades de explotación establecidas, la ordenación de las mismas y su entrega en propiedad a quienes las explotan, una vez cumplidos los requisitos y condiciones necesarios» (art. 1.º, párrafo segundo, Orden de 30 de mayo de 1945) (7). Por consiguiente, la parcelación es una

dientemente de la idea de reforma agraria. Cfr. LÓPEZ RODO: «La propiedad agraria en Colmeiro y en el Derecho moderno», en *Estudios en honor de Colmeiro*, Santiago, 1952, pág. 131 y ss., y VIÑAS MEY: «El problema del microfundio y la concentración parcelaria», en *Boletín de divulgación social*, núm. 67, pág. 153, y núm. 68, pág. 229 (ambos de 1952).

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

(6) De la función colonizadora en general me he ocupado en mi trabajo «Colonización interior», en *Nueva Enciclopedia jurídica*, Seix, y sobre «La colonización en zonas regables» en el trabajo de este título, publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, págs. 154 y ss.

(7) En este sentido, en mi trabajo «Colonización interior», cit., siguiendo la misma dirección CERRILLO Y MENDETA, en «Derecho agrario», Bosch,

función con la que se pretende resolver el problema del latifundio, dividiéndole en parcelas que sirvan de base para una explotación familiar (8).

3. *La concentración parcelaria*.—Así como la parcelación viene a resolver el problema del latifundio, la concentración viene a resolver el problema de la pequeña propiedad. En vez de parcelar, concentra; en vez de dividir la propiedad, la agrupa. Ambas funciones tratan de llegar a la constitución de parcelas que reúnan las condiciones de las unidades mínimas de cultivo; si bien para perseguir esta finalidad siguen caminos distintos. Ahora bien, el problema de la excesiva parcelación de la tierra en España ofrece dos aspectos (9):

a) Uno, el de la división de la superficie agrícola en gran número de explotaciones excesivamente reducidas. Afirmaba WAUTERS, en su conocida obra sobre «La reforma agraria en Europa» (10)

Bárcelona, 1952, pág. 200, los cuales transcriben dicho párrafo segundo del artículo 1.º de la O. de 30 de mayo de 1945 con el mismo error que existe en mi trabajo, en el que hablo de la «instalación de los colonos en las medidas (¡) de explotación», cuando en realidad debería decir «instalación de los colonos en las unidades...»

(8) Por lo que, en general, se tiende a las unidades de explotación familiar. En este sentido, por ejemplo, SÁNCHEZ RIVERA, en «El problema de la tierra», *Revista de los Tribunales*, 1934, págs. 409 v ss., y URTIARTE: «Derecho agrario español, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1935, páginas 422 a 431, 481 a 491, 679 a 691 y 749 a 766. Sin embargo, no faltó quien, con criterio absurdo, afirmó: «el patrimonio familiar es institución que no surge de la realidad o necesidad económica, sino del bagaje de las teorías que los agrarios quieren llevar a la práctica». Así VILLARES PICÓ, en «Reforma agraria que hay que hacer», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1935, pág. 681 y ss. La realidad ha venido a demostrar lo contrario. Por eso, la legislación española —siguiendo a la de casi todos los países europeos que están llevando a cabo una reforma agraria—, parte también del patrimonio familiar, como unidad base.

(9) Ya en 1930, desde la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, TASSINARI, en un trabajo titulado «La reconstrucción de la unidad fundiaria» distinguía ambos aspectos. Cfr. T. CLVI, pág. 497, y recientemente el Instituto de Estudios Agro-sociales, en su Memoria, titulada «El parcelamiento de la propiedad rústica en España», Madrid, 1952, página 15, también establece la distinción, recogiendo la opinión de TCHERKINSKY: «La problème du remembrement des terres en Europe», en *Revue Internationale d'Agriculture*, marzo 1942. Sobre el problema en Francia, vid. SCHARBER: «Le remembrement rural», 1948, y BALLARÍN: «Aspectos del Derecho administrativo agrario en Francia», en *Revista de Administración Pública*, núm. 2, págs. 257 y ss. Una visión general del problema en relación con la reforma agraria, en LEAL GARCÍA: «El Derecho agrario y sus modernas orientaciones», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1935, página 609.

(10) Página 45. FERNANDO DE LOS RÍOS: «El problema agrario en España» en *Revue Internationale du Travail*, junio 1925.

—recogiendo la opinión de FERNANDO DE LOS RÍOS—, refiriéndose a España, que «todos los pequeños propietarios carecen de independencia, hasta el punto de que han de alquilar sus brazos como jornaleros; no obtienen como productores autónomos más que el 20 por 100 de sus recursos; lo demás han de pedirlo del salario».

b) Otro, el de la diseminación de las pequeñas parcelas que en mayor o menor número constituyen una sola explotación.

De estos dos aspectos, es indudable que el primero exige una más urgente solución que el segundo, ya que, junto al problema económico, plantea el problema social de gran número de campesinos cuyas condiciones de vida son míseras. Pues bien, la reciente Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre concentración parcelaria se ha preocupado únicamente del segundo problema. Respecto del primero, el artículo 6.º de la misma señala que «cuando las circunstancias de carácter social que concurren en la zona dificulten el llevar a cabo la concentración parcelaria de un modo eficiente, el Consejo de Ministros podrá autorizar al Instituto Nacional de Colonización para que, de conformidad con las normas que regulan su actuación, adquiera una o varias fincas, con el fin de proceder, mediante una redistribución de la propiedad, a resolver el problema social, haciendo posible una satisfactoria concentración parcelaria». Pero la regulación que en dicha Ley se contiene se limita a resolver el segundo de los aspectos que ofrece la parcelación excesiva. Y teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley, podemos definir la concentración parcelaria diciendo que es aquella función administrativa por la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, asignando a cada propietario una porción de terreno equivalente en extensión a otros de que se le priva, pero en mejores condiciones para su cultivo, mediante las oportunas compensaciones por la diferente clase de tierras (11).

C. LA LEY DE 20 DE DICIEMBRE DE 1952.

1. Como se acaba de señalar, esta Ley trata de resolver el problema de la diseminación de parcelas de una explotación agraria. Como señala su preámbulo, «Entre los problemas que tiene plan-

(11) Una visión de conjunto de la Ley en el *Anuario de Derecho civil*, T. VI, pág. 1.

teados la agricultura española, destaca por su extraordinaria importancia aquel que se deriva del intenso parcelamiento que sufre gran parte del territorio nacional. El estado actual de muchas de las explotaciones agrícolas constituídas 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. La fragmentación de la propiedad rústica, cada vez más intensa conforme transcurran las sucesivas generaciones, da origen a que este mal, sin freno de ninguna clase, se intensifique y extienda a regiones que hasta hace poco tiempo no lo padecían, agudizándose así incesantemente los perjuicios que de él se deriven. La magnitud de otro problema de distribución de la propiedad rústica, el de la gran propiedad absentista, que por su carácter preferentemente social, más que económico técnico, ha pasado a formar parte de los programas de todos los partidos políticos y ha sido, por tanto, presa fácil de la demagogia, no ha dejado de vislumbrar las ventajas de todo orden que podrían alcanzarse mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas. En cambio, el nuevo Estado inicia con la presente Ley una obra que contribuirá tanto al bienestar de las clases de pequeños propietarios y empresarios agrícolas, como al mejor rendimiento económico de un extenso sector del suelo patrio» (12). Indudablemente, la finalidad perseguida por la Ley es elogiable, aun cuando, como antes se señaló, existen otros problemas de la agricultura cuya solución es más urgente que el que pretende resolver y, a pesar de esta encomiable finalidad, hay que señalar que el camino seguido por la ley no es muy elogiable, como intentamos demostrar a continuación.

2. Como ha señalado JORDANA DE POZAS, toda intervención administrativa debe tener en cuenta la proporcionalidad de su inten-

(12) Hemos de señalar que si los otros problemas de la agricultura han pasado a los programas de casi todos los partidos políticos —y ocupaban un lugar preferente en la norma programática de F. E. y de las J. O. N. S.—, no era por razones demagógicas, sino por razones de justicia social. Por ello, no debemos jamás olvidar lo urgente de su solución, aunque ésta no sea aislada, sino íntimamente ligada a la reforma de tipo técnico-económico. Aumentar la producción es necesario. Pero mucho más lo es distribuir mejor. Nada importa, desde un punto de vista de estricta justicia, producir más, si después se va a seguir distribuyendo en perjuicio del trabajador y en beneficio poco menos que exclusivo del gran capitalista.

sidad con la insuficiencia de la iniciativa privada o social, debiendo emplearse aquellos medios que consigan el fin perseguido en el momento adecuado, pero con el grado mínimo de coacción (13), y no ha faltado algún autor que se ha mostrado contrario a la concentración parcelaria (14). Hemos de tener en cuenta que la Ley ha elegido el camino del servicio público —realización por el Estado de la concentración—, sin haberse intentado previamente otras medidas que quizá hubieran sido muy útiles a la finalidad perseguida. Me refiero concretamente, aparte de a las medidas de policía —como la que se contiene en el artículo 9.º de la Ley—, a las medidas de fomento, estimulando la iniciativa privada para llegar a la concentración. Y sólo cuando estos medios no hubiesen bastado, es cuando debería haberse acudido a la concentración realizada por el Estado (15).

3. No obstante, hay que reconocer que, indudablemente, tales medidas no hubiesen sido suficientes, y que, por tanto, la realización de la concentración por el Estado era necesaria. Pero, el modo de regularse esta intervención del Estado ofrece graves objeciones:

a) La Ley da primacía a la propiedad sobre la explotación a título distinto. Lo demuestra el apartado b) del artículo 4.º, al señalar entre las finalidades de la ley la siguiente: «reunir, en cuanto sea conciliable con lo preceptuado en el apartado anterior, las parcelas cultivadas por el mismo agricultor, incluso cuando éstas permanezcan a distintos propietarios». Es decir, sólo «cuando sea conciliable con el apartado anterior» (que se refiere a los propietarios), debe procurarse reunir las parcelas cultivadas por el mismo agricultor; pero cuando ello no sea posible, la concentración puede conducir a la desmembración de parcelas de distintos propietarios explotadas por una sola persona. Basta pensar en un arrendatario que tenga arrendadas varias fincas limítrofes, de distintos propietarios

(13) Cfr. «El problema de los fines de la actividad administrativa», en *Revista de Administración pública*, núm. 4, pág. 27, y «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», en *Revista de Estudios políticos*, núm. 48, pág. 41, y ss.

(14) LÓPEZ RODO, Ob. cit.

(15) Empleo la división de modos de acción administrativa siguiendo la opinión más generalizada. Si los medios más coactivos son elogiados para instalar al pueblo español hambriento de siglos en las tierras cultivables, obteniendo estas tierras de quienes las tengan, son discutibles para lograr meramente que un propietario de varias parcelas los reúna, en perjuicio, quizá, de otros propietarios más necesitados.

y que, como consecuencia de la concentración, se agrupan las distintas parcelas a otras del mismo propietario. El resultado de la concentración habrá sido que el arrendatario o aparcerero, que antes explotaba parcelas unidas, limítrofes, ahora explotará parcelas dispersas (16).

b) Además, otra grave objeción que ha de formularse a la Ley, consiste en que como la extensión de tierra que se adjudica a cada propietario es equivalente a la que tenía anteriormente, puede ocurrir que algunos propietarios que tengan una parcela en la zona afectada por la concentración, tal parcela sea única y no llegue a la «unidad mínima de cultivo». Pues bien, a este pequeño propietario la concentración lo único que le puede ocasionar son perjuicios. La Ley protege al propietario de varias pequeñas parcelas, y perjudica al propietario de una sola parcela, y, por tanto, más necesitado. En efecto, dicho pequeño propietario —ligado a su parcela, quizá, por vínculos tradicionales entrañables—, verá que como consecuencia de la concentración se le adjudica una parcela probablemente en situación más desfavorable respecto del núcleo urbano del término municipal, probablemente también de clase inferior —sin que pueda acudir a los Tribunales a reclamar la diferencia cuando ésta no suponga la lesión en el 6.º— y además con un recargo del cinco por ciento en la contribución territorial. Realmente, la ley en este aspecto no es muy digna de elogio, que digamos.

c) Pero, aparte de las objeciones que desde un punto de vista social pueden señalarse a la ley, existen otras objeciones de carácter técnico, dignas de tenerse en cuenta. La mayor parte de estas objeciones se refieren a la impugnación y efectos del acto sobre concentración parcelaria, que es sobre lo que versa este trabajo, y, por tanto, las expondremos en su lugar oportuno. Pero existen otras referentes a la regulación de otros extremos. Concretamente, señalaré la deficiente regulación del procedimiento y la ausencia de normas sobre el criterio de redistribución de las tierras. Hay que reconocer que en tan complicada materia, es difícilísima una regulación y aconsejable otorgar un margen discrecional a los órganos que llevan a cabo la concentración. Pero una cosa es esto y otra la casi ausencia de regulación en este punto concreto. Hubiera sido conveniente que, aunque con carácter muy general, se hubiesen dictado

(16) Así lo señala MANUEL PEÑA, en unas interesantes consideraciones a la Ley de 20 de diciembre de 1952, *Anuario de Derecho civil*, VI, 1.

normas en tal sentido, limitando un poco la discrecionalidad de los órganos decisores.

II. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE CONCENTRACION PARCELARIA

A. IDEA GENERAL.

1. Que el acto en que termina el procedimiento de concentración parcelaria es un acto administrativo, es algo que no ofrece duda. En efecto, si consideramos acto administrativo, según la opinión más generalizada, al acto jurídico emanado de un órgano administrativo en el ejercicio de su función administrativa, tal acto reúne estos caracteres, en cuanto que:

a) Emanada de un órgano administrativo, del órgano especialmente creado por la Ley de 1952 para realizar tal función: la Comisión local a que se refiere su artículo 10 (17).

b) Se trata de un acto jurídico, en cuanto que consiste en una declaración especial de voluntad a la que el Ordenamiento jurídico atribuye unos determinados efectos en el mundo de las relaciones jurídicas.

c) Y se dicta en el ejercicio de una función administrativa, la función de concentración parcelaria a la que ya nos hemos referido.

2. Ahora bien, dentro de los actos administrativos, el acto de concentración parcelaria ha de incluirse en aquel grupo de actos administrativos con efectos en Derecho privado, los cuales han sido muy estudiados por la doctrina italiana sin que la española les haya

(17) Dentro de la doctrina española señalan la necesidad de que el acto emane de un órgano administrativo para ser considerado como tal, FERNÁNDEZ DE VELASCO: «El acto administrativo», 1929, págs. 15 y 111; GASCÓN Y MARÍN: «Tratado de Derecho administrativo», 8.ª ed., T. I, página 183; ROYO VILLANOVA: «Elementos de Derecho administrativo», 22 edición, T. I, págs. 92 y ss. Aun estimando que puede realizarse actividad administrativa por otros órganos del Estado, bien legislativos, v. gr., concesión de una pensión extraordinaria—, bien jurisdiccionales—v. gr., la llamada jurisdicción voluntaria—, estos actos no son propiamente administrativos, estando sometidos a un régimen jurídico distinto. Pero esto no quiere decir que compartamos la tesis de GARRIDO FALLA, en «Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales», *Revista de Administración pública*, núm. 7., pág. 11 y ss.

prestado gran atención. No obstante, conviene recordar que ya entre nosotros FERNÁNDEZ DE VELASCO, en su conocida monografía sobre «El acto administrativo» (18), se refería a esta clase de actos, que dividía en los siguientes tipos: los que condicionan el ejercicio de los derechos privados, los que crean derechos privados, los que modifican los derechos privados y los que los extinguen (19).

B. REQUISITOS.

1. Para que el acto dictado en materia de concentración parcelaria —como cualquier acto administrativo y jurídico en general— produzca sus efectos normales, es necesario que reúna todos los requisitos exigidos por la ley. En otro caso, el acto estará viciado y no producirá sus efectos normales. Siempre ofrece dificultad —en gran parte por la imprecisión terminológica— abordar los problemas de ineficacia de los actos jurídicos, dificultad que aumenta al referirla a los actos administrativos. Sin embargo, podemos señalar que, dentro de éstos, salvo en casos especialísimos, no se da la nulidad absoluta. La regla general es la de la nulidad relativa o anulabilidad (20), ya que el acto producirá sus efectos normales en tanto no se ha impugnado por las personas expresamente legitimadas por la ley para ello y dentro de los plazos brevísimos señalados por la ley. Si el acto no se impugna dentro de estos plazos, queda subsanado el posible vicio de que pudiera adolecer.

2. No es objeto de este trabajo el estudio de los requisitos exigidos por la Ley de 20 de diciembre de 1952 (21), de los que desta-

(18) Página 301 y ss.

(19) A ellos me he referido también en el trabajo «Naturaleza del procedimiento registral», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1949, página 585.

(20) Cfr., por ejemplo, O. MAYER: *Derecho administrativo alemán*, traducción española, T. II, Buenos Aires, 1950, pág. 50 y ss.; D'ALESSIO: «Diritto amministrativo», 3.ª ed., 1942, T. II, pág. 218 y ss.; RAGGI: «Diritto amministrativo», I, pág. 160 y ss.; DE VALIÉS: «La validità degli atti amministrativi», pág. 344; SANDULI: «I limiti dell'esistenza dell'atto amministrativo», en *Resegna di diritto pubblico*, IV, 1949, pág. 125; ZANOBINI: «Diritto amministrativo», I, pág. 243; LENTINI: «Termine di impugnativa degli atti assolutamente nulli», en *Nuova Resegna di diritto pubbl.*, 1949, pág. 1140, en «Giustizia amministrativa», Milán, 1949, pág. 318, y en «Atti amministrativi inesistenti, nulli e annullabili», en *Nuova Resegna*, 1952, pág. 496 y ss., y VITTA, en «Competenza giudiziaria su diniego di potere discrezionali», en *Giurisprudenza italiana*, 1951, T. I, pág. 520.

(21) Sobre el problema en general, como antes señalé, Cfr. *Anuario de Derecho civil*, número primero de 1953.

can: emanar del órgano competente y a través del procedimiento señalado. Únicamente vamos a estudiar la impugnación del acto, en el caso de que éste adolezca de alguno de tales vicios, y los efectos del mismo.

III. IMPUGNACION

A. IMPUGNACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.

1. Uno de los problemas más complicados que plantea la impugnación de los actos administrativos es el de saber cuándo causan estado, y, en consecuencia, hasta cuándo es posible impugnarlos en vía administrativa y cuándo, al haberse agotado ésta, es posible acudir a los órganos jurisdiccionales. Por esto, aun cuando por la doctrina se ha considerado aceptable el requisito de «causar estado», que exige la Ley de lo contencioso para acudir a los Tribunales (22), se ha criticado la regulación de la materia. Ya ALFARO Y LAFUENTE, en 1875, afirmaba que «la legislación ha sido casuística determinando en cada Ley o Reglamento cuándo procede el recurso contencioso-administrativo y cuándo termina el negocio en la vía gubernativa, lo cual obliga a ir examinando todas estas leyes y reglamentos» (23). En análogo sentido se pronunciaba A. GONZÁLEZ (24), y CIUDAD AURIOLES, en su «Discurso de apertura de Tribunales de 1920», afirmaba, con un estilo muy en boga en la época: «el proce-

(22) Cfr. PÍ Y SÚÑER: «Lo contencioso-administrativo», Barcelona, 1928, pág. 28. ALCALÁ-ZAMORA: «Lo contencioso-administrativo», Buenos Aires, 1943, pág. 6.

(23) En «Tratado completo de lo contencioso-administrativo», Madrid, 1875, pág. 60 y ss.

(24) En «La materia contencioso-administrativa», Madrid, 1891, página 123, el cual afirma: «de tal modo es y ha sido siempre oscuro este punto en nuestro Derecho constituido, que entraña tremenda responsabilidad para los legisladores que no lo han esclarecido y causa verdadero asombro el número de litigios en que se han declarado extinguidos derechos respetables e importantísimos, por haberse estimado con error por los particulares y por sus letrados, que había o que no había causado estado una resolución administrativa, y haberse recurrido contra ella en alzada gubernativa cuando sólo era procedente el recurso contencioso o viceversa». Y LASTRES, en «Procedimientos civiles, criminales, canónicos y contencioso-administrativos», Madrid, 1896, T. II, pág. 364, afirma: «en la práctica ocurren grandes dificultades para decidir qué acuerdos de la Administración son o no susceptibles de recurso gubernativo, no habiendo más remedio que estudiar en cada caso la resolución, su procedencia y alcance.»

dimiento, aunque ordenación de garantía, se pervierte y trastrueca acabando en corruptela, en encrucijada, en laberinto y, a veces, en verdadero vía crucis, y la vía gubernativa suele ser —por lo menos puede ser— desfiladero donde se consume la energía individual, que acaba por entregarse entre el desaliento y la congoja, el terror y el odio, a la arbitrariedad de la administración» (25).

Precisamente por esto es sumamente interesante precisar en qué casos caben recursos administrativos, y cuándo se agota definitivamente esta vía, sobre todo cuando se estudia un procedimiento especial, como es el arbitrado por la Ley de 1952 para llevar a cabo la concentración parcelaria. Esto supuesto, podemos empezar afirmando que el acto dictado por la Comisión local no «causa estado», pues es susceptible de recursos administrativos, cabe la impugnación del mismo en vía administrativa. Y puede señalarse que, una vez dictado tal acto por la Comisión local, caben dos instancias (26) :

- a) Una, ante la Comisión central.
- b) Otra, ante el ministro de Agricultura.

2. Según el artículo 10 de la Ley de 1952, contra el acto de la Comisión local cabe recurso de alzada ante la Comisión central (27). Y la Ley no dice más. Sin duda por estimar aplicable el Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, a pesar de tratarse de un recurso que no se da contra los actos de los órganos administrativos ordinarios del Ministerio, sino contra actos dictados por órganos especiales, por lo que podría plantearse el problema de la aplicabilidad de las disposiciones de aquel Reglamento, aprobado por Decreto de 14 de junio de 1935 a estos casos. Ello hubiera aconsejado que la Ley hubiese sido más explícita en este punto concreto. Pero al no haberlo sido, creemos que no ofrece duda la aplicabilidad de las normas del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio.

(25) Al problema me referí en mi trabajo «El proceso contencioso-administrativo argentino», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, página 264 y ss. Para un estudio muy completo de la doctrina jurisprudencial sobre este punto concreto, Cfr. el trabajo de SERRANO GUIRADO, que aparecerá en el núm. 10 de la *Revista de Administración pública*.

(26) Reiteradamente se ha señalado como una de las características del procedimiento administrativo la pluralidad de instancias. Vid., por ejemplo, VILLAR Y ROMERO, *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., pág. 135.

(27) No es el momento de examinar la composición de estos órganos colegiados. Pero sí queremos hacer constar la crítica favorable que nos merece la ley al seguir un criterio de especialización, siempre aconsejable.

El Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio distingue dos tipos de recurso jerárquico: el que llama de alzada y el que llama de apelación, distinción que tiene su base en el órgano competente que ha de resolver el recurso, sin que se aprecie diferencias fundamentales en el régimen jurídico de ambos recursos: tanto en uno como en otro caso el plazo para interponer el recurso es de quince días hábiles, a partir del siguiente a la notificación del acuerdo (28) (arts. 25 y 26). Interpuesto el recurso dentro de dicho plazo, ha de someterse a la regla contenida en el artículo 27 del mismo Reglamento, sin olvidar que el órgano competente para resolver el recurso será la Comisión central a que se refiere el artículo 12 de la Ley de 1952 (29), y no ofrece duda que si no se diese curso al escrito interponiendo el recurso de alzada, los interesados podrían formular escrito de queja, como prevé el artículo 30 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio.

3. Una vez dictado el acto resolutorio del recurso por la Comisión central, tampoco se agota la vía administrativa, sino que puede interponerse un nuevo recurso de alzada ante el ministro. Y, siguiendo la regla general, el acto del ministro «causa estado», ya que no es susceptible «de recurso por vía gubernativa» (art. 2.º párrafo primero, Ley de lo Contencioso-administrativo).

B. IMPUGNACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.

1. *Idea general.*—a) El artículo 11, párrafo primero, de la Ley de 20 de diciembre de 1952, dispone: «Una vez agotada la vía admi-

(28) La diversidad de terminología en los Reglamentos de procedimiento administrativo es una de las razones que ha alegado la doctrina para defender la promulgación de un Código de procedimiento administrativo único. Cfr., por ejemplo, ROYO-VILLANOVA (S.), en «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, número 48; GASCÓN Y MARTÍN: «Necesidad de un Código de procedimiento administrativo», en la misma Revista; GUAITA: «Los recursos de queja y nulidad en el procedimiento administrativo español», en *Estudios dedicados al Profesor Gascón y Martín*, Madrid, 1952, págs. 507 y ss. y mi trabajo «La justicia administrativa en España», en *Revista de Administración pública*, núm. 6, pág. 164. La notificación deberá hacerse con todos los requisitos exigidos por la ley. Vid. SERRANO: «La notificación en los actos administrativos», *Rev. Ad. Púb.*, núm. 1.

(29) Dicha Comisión central desempeña las siguientes funciones: ordenación de los trabajos de concentración parcelaria, resolución de los recursos contra las decisiones de las Comisiones locales derivadas propiamente de la concentración y la gestión administrativa que esta ocasione (artículo 12, *in limine*, Ley, 1952).

nistrativa procederá el recurso contencioso-administrativo, tanto por vicio sustancial en el procedimiento como por lesión en la apreciación del valor de los terrenos, siempre que la diferencia entre las parcelas cedidas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de los primeros» (30). En materia de concentración parcelaria, la Ley se aparta del criterio seguido en la legislación sobre colonización, con arreglo a la cual el recurso que pueden interponer los particulares no es el «contencioso-administrativo», sino el de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (art. 7.º, Ley 27 abril 1946, y art. 17, Ley 21 abril 1949) (31). A nuestro juicio, es elogiable el criterio de atribuir el conocimiento de estas pretensiones a las Salas de lo Contencioso-administrativo. Sin embargo, es censurable que en materias tan íntimamente ligadas como son la concentración y la colonización, se atribuyan unas cuestiones a las Salas de lo Contencioso-administrativo y otras a la Sala 5.ª Sería conveniente que el conocimiento de todas las cuestiones se atribuyeran a la misma Sala; ello permitiría una unidad de jurisprudencia, sobre todo en materia de valoración de los terrenos.

b) El acto que agota la vía administrativa, causando estado, es el del ministro de Agricultura. Por tanto, es contra este acto contra el que se debe dirigir la pretensión procesal administrativa. Y es posible la impugnación en vía procesal, aun cuando el acto no reuniera los requisitos exigidos por el artículo 1.º de la Ley de lo Con-

(30) Por consiguiente, es necesario previamente agotar la vía administrativa. Sobre el problema, vid. las interesantes consideraciones de BIELSA en su trabajo «Preparación del juicio contencioso-administrativo», en «La Ley», Buenos Aires, 7 febrero 1952. Y una vez agotada la vía administrativa cabe la impugnación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Uno de los problemas que, en materia agraria, se ha planteado recientemente en Italia y que ha dado lugar a una de las polémicas más apasionadas, ha sido el de la posibilidad de impugnar los actos de expropiación, que han sido configurados como leyes delegadas. Recientemente el Consejo de Estado, ha admitido la impugnabilidad de tales actos por entender que por la forma y por la sustancia deben considerarse actos administrativos, en cuanto por su contenido son la mera ejecución de principios y de normas fijadas en disposiciones legislativas, estimando que la delegación legislativa es inconstitucional. Sobre el problema, vid. ALFONSO TESAURO: «La legge, l'atto di amministrazione e l'atto di giurisdizione negli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza a proposito dei decreti di esproprio per la riforma agraria e fondiaria», en *Rassegna di diritto pubblico*, septiembre-octubre, 1952, pág. 221 y la copiosísima y completa bibliografía que allí se cita.

(31) Sobre este recurso, Cfr., mi trabajo «Colonización interior»; cit.

tencioso-administrativo al regular el llamado «recurso de plena jurisdicción» (32), ya que, según el párrafo segundo del artículo 5.º, «continuarán atribuidas a dicha jurisdicción aquellas cuestiones respecto de las que se otorgue el recurso especialmente en una Ley o Reglamento, si no estuviesen comprendidas en las excepciones del artículo anterior». Y como las cuestiones referentes a la concentración parcelaria no se encuentran entre las excepciones del artículo 4.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo y la posibilidad del «recurso contencioso» se establece expresamente en el artículo 11 de la Ley de 20 de diciembre de 1952, es indudable la procedencia de tal «recurso» en los dos supuestos a que dicho artículo 11 se refiere:

a') Vicio sustancial en el procedimiento.

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

Me referiré a cada uno de estos dos motivos que pueden fundar la pretensión procesal administrativa.

2. *Vicio sustancial en el procedimiento.*—a) No es una novedad de la Ley sobre concentración parcelaria el reconocimiento de una pretensión procesal administrativa fundada en vicio de procedimiento. En otras leyes administrativas ya se había afirmado tal posibilidad, dando lugar a la admisión de una pretensión procesal administrativa objetiva en uno de los supuestos que tradicionalmente había admitido el Consejo de Estado francés como fundamento del llamado «recurso por exceso de poder». Y esto, no en la esfera local, sino en la esfera central (33). Un claro ejemplo lo tenemos en nuestra vieja Ley de Expropiación forzosa de 1879, cuyo artículo 35, párrafo cuarto, dispone, de modo parecido a la Ley de 20 de diciembre de 1952 (a la que nos referimos en este trabajo), que contra la orden que termina el expediente gubernativo procede la vía contenciosa, tanto por vicio sustancial en los trámites que establecen esta ley, como por lesión en la apreciación del valor del terreno ex-

(32) Sobre la más reciente posición de la doctrina española acerca del concepto de «plena jurisdicción», vid., GARRIDO FALLA: «El recurso subjetivo de anulación», en *Revista de Administración pública*, núm. 8, página 177.

(33) En la esfera local, está legalmente reconocida tal posibilidad. Cfr. mi trabajo «El proceso contencioso-administrativo de anulación en la esfera local», en *Revista General de Derecho*, 1951, pag. 350 y ss.

propiado, si dicha lesión representa cuando menos la sexta parte del verdadero justo precio. La doctrina también se ha referido a la admisión jurisprudencial de un contencioso-administrativo objetivo en los supuestos de incompetencia y vicio de procedimiento (34), por lo que estimamos que, en aplicación de esta doctrina jurisprudencial reiterada, aun cuando no existiese reconocimiento legal expreso, hubiese sido posible interponer la pretensión procesal oportuna fundada en una de aquellas causas, aun cuando no existiese propiamente un derecho subjetivo administrativo vulnerado (35).

b) La Ley de 20 de diciembre de 1952, siguiendo esta línea de ampliar la esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa mediante una ampliación de la legitimación activa (36), admite una pretensión procesal administrativa fundada en «vicio sustancial de procedimiento».

No es muy acertada esta adición del término «sustancial» a la palabra «vicio», aun cuando sea frecuente encontrarlo en nuestras

(34) La Constitución de 1931 creaba un «recurso contencioso-administrativo objetivo», lo que fué elogiado por la doctrina. Cfr. DIEGO MARÍA CREHUET: «La garantía jurídica del artículo 101 de la Constitución de la República», *Revista de los Tribunales*, 1932, págs. 177 a 184 y 193 a 196; PÉREZ SERRANO: «La Constitución española», pág. 300; GARCÍA OVIEDO: «El recurso contencioso-administrativo en la nueva Constitución», *Revista de Derecho público*, 1932, págs. 299 y ss.; ALVAREZ-GENDIN: «Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista de Derecho público*, 1936, página 63 y ss.; ALCALÁ-ZAMORA: «Lo contencioso-administrativo», Buenos Aires, 1943, pág. 41 y ss.

Por la misma razón también se ha elogiado la tendencia de nuestro Tribunal Supremo de admitir en su jurisprudencia un contencioso objetivo basado en la incompetencia y los vicios de procedimiento. Cfr. ALCALÁ-ZAMORA, «El recurso contra los abusos de poder de la Administración», en «*Rev. Gral. Leg. y Jur.*», T. C. (1902), pág. 472 y ss. CIUDAD AURIOLAS, en el «Discurso de apertura de Tribunales» de 1920 había intuido —y elogiado— esta dirección de la jurisprudencia y, recientemente, BALLBE: «Los poderes de los Tribunales administrativos», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, T. 172, pág. 671; GARRIDO FALLA, al comentar la Sentencia de 8 de julio de 1948, en *Revista de Derecho privado*, 1948, pág. 837; LEIRA COBEÑA, en «El recurso por exceso de poder en nuestro Derecho administrativo», en *Revista de Estudios de la Vida local*, número 52, pág. 497 y ss., y SERRANO GUIRADO, en «El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo», en *Revista de Administración pública*, núm. 4, pág. 129 y ss.

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

(36) Criterio que debe ser elogiado. Cfr. mi trabajo «La justicia administrativa en España», en *Revista de Administración pública*, núm. 6, página 168.

leyes administrativas, pues da lugar a que nuestros órganos jurisdiccionales, aferrándose a que determinados vicios no son sustanciales, desestimen sin entrar en el fondo pretensiones fundadas en vicios que, realmente, lo son. Por ello sería preferible que cuando las leyes hablasen de «vicio sustancial», señalasen expresamente en qué casos se considera el vicio sustancial.

c) Pero el problema no ofrece gran dificultad en materia de concentración parcelaria, pues si repasamos la regulación del procedimiento a través del cual se lleva a cabo esta función administrativa, observaremos que el único trámite que se regula en el mismo es el de audiencia al interesado, respecto del cual no puede plantearse la duda de si es o no sustancial, ya que una jurisprudencia reiterada y constante así lo ha proclamado, llegando a calificarle de «trámite sagrado». Pues bien, creemos, que aparte de este supuesto concreto pueden considerarse vicios sustanciales en el procedimiento a efectos de poder fundar la pretensión procesal administrativa en esta materia, los siguientes:

a') La incompetencia. De no estar reconocida expresamente la incompetencia como vicio independiente, ha de admitirse como vicio sustancial en el procedimiento, pues si en sentido estricto los problemas de competencia no son propiamente procedimentales, empleando el término procedimiento en sentido amplio, no existe inconveniente en admitir que la determinación de si el órgano ante el que se tramitó era o no competente para ello esté incluido dentro de su ámbito. Aparte de que la jurisprudencia ha señalado que las Salas de lo Contencioso-administrativo siempre tienen competencia para decidir si la Administración obró o no dentro de su competencia, aun cuando no la tenga para decidir acerca del fondo del asunto (37).

b') No haber cumplido con los presupuestos procesales que se exigen en los artículos 1.º, 2.º y 3.º de la Ley, ya que al ser requisitos previos de la concentración, la eficacia de los actos procedimentales a través de los cuales se lleva a cabo ésta, depende del exacto cumplimiento de aquéllos.

c') Y la omisión del trámite de audiencia o el no haberse cum-

(37) En este sentido, por ejemplo, las Sentencias de 17 de octubre de 1944 y 8 de octubre de 1952. Cfr. mi trabajo «El artículo 20 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo», en *Revista de Estudios de la Vida local*, núm. 61, pág. 7 y ss.

plido en la forma exigida por la Ley, es decir, en la forma que determina el artículo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, inspirado en la Base 10.^a del artículo 2.^o de la Ley de 19 de octubre de 1889, según el cual: «instruïdos y preparados los expedientes, y antes de que en ellos se formule propuesta de resolución, deberán ponerse de manifiesto a los interesados, quienes personalmente o por medio de mandatario, con poder bastante, podrán instruirse de ellos y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes a su derecho en un plazo que no puede bajar de diez días ni exceder de treinta. Esta disposición se observará tanto en primera instancia como en la tramitación de los recursos que se entablen contra las resoluciones de los Centros provinciales y centrales dependientes del Ministerio».

3. *Lesión en el sexto.*—a) La «lesión en el sexto» es una fórmula muy extendida en nuestras leyes administrativas para señalar un límite mínimo a la posibilidad de impugnar ciertos actos. Sólo cuando el perjuicio que el acto ocasiona al particular alcanza la sexta parte del valor de la cosa de que se le priva, puede interponerse el recurso. La Ley sobre concentración parcelaria, siguiendo esta línea, también contiene este límite del sexto a efectos de poder fundar la pretensión procesal administrativa (por tanto, no rige a efectos de los recursos administrativos). Creo que si en todo caso es discutible esta limitación para discutir ante órganos jurisdiccionales una cuestión con la Administración (37 b), mucho más lo es en el presente. No olvidemos que en el mismo se ventilan supuestos de concentración de parcelas pequeñísimas, para cuyos titulares la sexta parte del valor de su finca representará, en gran parte de los casos, la sexta parte de la totalidad de su patrimonio, de la que puede ser despojado impunemente sin la posibilidad de acudir a órganos imparciales que decidan si efectivamente existió o no lesión.

(37 bis) Es absurdo que cuando es la propia Administración la que acude ante los órganos jurisdiccionales a impugnar un acto (proceso de lesividad), lo que constituye un supuesto excepcional o extraordinario (como ha declarado la jurisprudencia), no se exija un mínimo en la lesión, a pesar de ir en contra de sus propios actos, mientras que cuando es el particular el que acude a los órganos jurisdiccionales a defenderse de las arbitrariedades y abusos de la Administración, se le exige que la lesión alcance un mínimo. Tal regulación constituye una de las tantas herencias del Estado absolutista, con las que es preciso acabar si queremos realmente llevar a sus últimas consecuencias el elevado principio del sometimiento de la Administración al Derecho.

b) Plantea este motivo de impugnación procesal de los actos administrativos una cuestión muy importante: el artículo 4.º de la Ley, en su último párrafo, dispone que cuando «sea imprescindible llevar a cabo compensaciones por clase de tierras, serán aplicables los coeficientes que previamente y con carácter general, hayan sido establecidos». Pues bien, cuando el artículo 11 se refiere al valor de las parcelas cedidas o adjudicadas a efectos de establecer su diferencia para fijar el sexto en la lesión, ¿lo hace teniendo en cuenta el valor adjudicado aplicando los coeficientes, o, por el contrario, se refiere al valor que libremente hayan asignado a las parcelas sus titulares? Realmente, con arreglo a los más elementales principios de justicia, esta cuestión únicamente puede resolverse de una de estas dos maneras:

a') O admitiendo que los particulares puedan impugnar el acto final del procedimiento teniendo en cuenta el valor asignado por ellos.

b') O, de tenerse en cuenta únicamente la aplicación de los coeficientes, admitiéndose la posibilidad de que, una vez publicados éstos, sean impugnados por los particulares afectados, llegando a la vía jurisdiccional.

De estos dos sistemas, creo que el preferible es el primero, ya que simplifica la cuestión, y ofrece mayores garantías para el particular, pues el segundo sólo sería eficaz dando la máxima publicidad a los coeficientes, lo que es muy difícil de llevar a la práctica.

IV: EFECTOS

A. IDEA GENERAL.

Si, como antes se dijo, el acto en que termina el procedimiento de concentración parcelaria es un acto administrativo que produce efectos de Derecho privado, desde el punto de vista del Derecho civil el aspecto más interesante es el de sus efectos. En el estudio de los efectos, vamos a distinguir los efectos civiles de los registrales, para después estudiar los que llamaremos efectos económicos de la concentración.

B. EFECTOS CIVILES.

1. *Respecto de la finca.*—a) Los resultados de la concentración vienen a ser los de la permuta, aun cuando no pueda configurarse la concentración como tal. En efecto, como consecuencia de la concentración, el propietario de varias fincas recibe —impuesto coactivamente por el Estado, de aquí la diferencia esencial de la permuta— otra equivalente a aquellas de cuya propiedad se le priva. A veces, también recibe o ha de entregar una cantidad de dinero que equivale a la diferencia de clase entre la tierra que percibe y las que entrega (art. 4.º de la Ley de 1952); pero en estos casos, el metálico que se entrega o recibe siempre tiene carácter accidental, por lo que constituye un supuesto análogo al que se prevé en el artículo 1.446 del Código civil al deslindar los supuestos de compraventa de los de permuta. En realidad, la concentración se parece a la permuta, lo que la expropiación a la compraventa. En estas últimas instituciones, una persona —el particular— pierde la propiedad de una finca a cambio del «justo precio» (en la forma que se entiende el «justo precio» por las autoridades expropiantes); en aquéllas, un particular pierde la propiedad de varias fincas y recibe a cambio otras equivalentes.

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

Esta norma de la Ley de 1952 constituye, sin duda alguna, el precepto más elogiable de la misma. Supone una medida utilísimas en orden a evitar el parcelamiento excesivo de la propiedad rústica, finalidad esencial de la ley. Por ello creemos que no debería restringirse su aplicación a los supuestos en que se «realice la concentración parcelaria», como dice el artículo. Sino que debería aplicarse en todo caso. Es decir, deberían fijarse en todo el territorio nacional las unidades mínimas de cultivo, y, una vez fijadas, debería señalarse la imposibilidad de división por debajo del límite constituido por la extensión de estas unidades.

Tal limitación contenida en el artículo 9.º constituye, desde el

punto de vista administrativo, una medida de policía (38), y, desde el punto de vista civil, una prohibición legal de disponer. Por tanto, en orden a su reflejo registral habrá que estar a lo dispuesto en la norma 1.ª del artículo 26 de la Ley Hipotecaria (39).

2. *Respecto de los derechos reales limitativos y situaciones jurídicas que tengan por base la finca.*—El artículo 5.º de la Ley distingue entre varios tipos de situaciones, que estudiaremos separadamente.

a) *Servidumbres prediales.*—El párrafo primero de dicho artículo 5.º, dispone: «Como consecuencia de la concentración parcelaria, las servidumbres prediales se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad.» Si tenemos en cuenta que, como ya afirmaba DERNBURG (40), el fundamento de las servidumbres reales es el de promover la explotación de las fincas, comprenderemos lo lógica que es esta disposición, ya que hace depender la existencia de las servidumbres de las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad.

b) *Demás derechos reales y situaciones jurídicas.*—El párrafo segundo del artículo 5.º, dispone: «Los restantes derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las fincas de un propietario sujetas a concentración, pasarán inalterados a gravitar sobre la nueva o nuevas parcelas adjudicadas al mismo propietario si afectaban a la totalidad de las antiguas. En otro caso gravitarán sobre una porción de tierra equivalente en extensión y productividad, que deberá ser fijada en el procedimiento de concentración.» Esta regulación no se refiere a los derechos de garantía, que se someten a un régimen especial.

Indudablemente, la norma señalada está pensada para los derechos reales limitados de goce, pero no para los llamados derechos reales de adquisición o —caso de no admitirse esta categoría de derechos reales— para las situaciones jurídicas que se incluyen en

(38) Entendiendo por policía la limitación de la actividad de los particulares para la satisfacción de una necesidad pública, no ofrece duda que la norma contenida en el artículo 9 constituye una medida de policía.

(39) Sobre el problema, vid. ROCA SASTRE: «Derecho Hipotecario», Barcelona, 1948, T. II, pág. 373 y ss.

(40) Cfr. CASTÁN: *Derecho civil español, común y foral*, ed. 1941, Tomo II, pág. 220 y ss.

éstos. Pensemos en derechos de retracto legal o en el que nuestro Derecho positivo llama retracto convencional (41). La aplicación a estos casos de la norma contenida en el párrafo segundo del artículo 5.º, ofrece situaciones de muy difícil solución. En efecto, pensemos en que sobre las fincas afectadas por la concentración recaen derechos de retracto en favor de distintos titulares. Pensemos en que la finca resultante alcanza, justamente, la extensión de las unidades mínimas de cultivo y, por tanto, es indivisible, según el artículo 9.º de la Ley. Pues bien, si su propietario vende la finca, ¿quién tendrá derecho de retracto? ¿El titular del derecho de retracto que recaía sobre la mayor de las fincas existentes antes de la concentración? ¿O todos ellos dando lugar a una copropiedad? Realmente, son problemas que no se ha planteado el legislador (42).

c) *Derechos reales de garantía*.—La Ley contiene una norma especial sobre estos derechos, afirmando que «pesarán sobre la finca resultante que los titulares, de común acuerdo, señalen o, en defecto de conformidad, sobre la de características más análogas a la de aquella sobre que estaban constituídos, por la parte alícuota del valor equivalente al de la parcela anteriormente gravada», y añade: «la ejecución será reglamentada de modo que se evite la parcelación por debajo del límite mínimo establecido en la ley». El supuesto más normal que se presentará en la práctica es aquel en que sobre las distintas fincas afectadas por la concentración recayesen derechos reales de garantía en favor de distintos titulares. Pues bien, si la finca resultante de la concentración tiene justamente la extensión de las unidades mínimas de cultivo, y es por tanto indivisible, al procederse a la ejecución y venderse en pública subasta, únicamente podrá venderse en cada procedimiento la cuota ideal sobre que recae la hipoteca correspondiente, dando lugar a una copropiedad, con los consiguientes inconvenientes que esto tiene.

(41) Y sabido es que algunos han considerado más apropiado el término «retracto» para los convencionales que para los legales. Cfr. NARCISO RIAZA: «Los retractos, errores dominantes acerca de la materia», y, desde el punto de vista administrativo; CHACÓN: «Retractos administrativos», en *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, T. V, 1950, página 173 y ss.

(42) Hay que reconocer que, por lo general, la legislación agraria nunca ha estado muy acorde con los principios civiles e hipotecarios tradicionales. Cfr., por ejemplo, ABEJÓN: «Un aspecto del Proyecto de Ley de Bases para la reforma agraria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1932, pág. 183 y ss., y RODRÍGUEZ: «El derecho de opción y la reforma agraria», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1932, pág. 362.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto la complicada regulación del artículo 5.º de la Ley (43). Por ello, quizá hubiera sido preferible que, salvo la regulación referente a las servidumbres prediales y derechos de goce, se hubiere adoptado otro sistema. Si la concentración parcelaria supone una nueva ordenación de la propiedad y de los derechos reales, como afirma el artículo 7.º *in limine*, no veo obstáculo alguno en que se establezca con carácter general que los Derechos reales que recayeran sobre las fincas afectadas por la concentración quedarán extinguidos (a excepción de los señalados); convendría afirmar que la concentración —lo mismo que la expropiación—, supone una extinción de los derechos reales que recayeran sobre las fincas afectadas y, claro está, la creación de otros que tienen su base en la nueva situación de las fincas —pensemos en el retracto de colindantes—. Esta solución, sin embargo, plantea un grave problema, que no se presenta en el supuesto de la expropiación; este problema es el siguiente: en la expropiación, el expropiado recibe dinero de la entidad expropiante, y con ese dinero puede hacer frente a su situación ante los titulares de los derechos reales limitativos; pero en el supuesto de la concentración, el titular de una parcela no recibe dinero, sino otra equivalente en extensión, por lo que, normalmente, carecerá de dinero suficiente para poder indemnizar a los titulares de los derechos reales limitativos. De aquí la conveniencia de una organización adecuada del crédito territorial: las instituciones de crédito estatales entregarían al agricultor el dinero suficiente, convirtiéndose en acreedor el Estado, para que aquel pudiese pagar a sus acreedores particulares. Estas consideraciones abonan la idea de que la reforma agraria debe hacerse totalmente y no aisladamente; debe hacerse armonizando una serie de medios sin cuya cooperación es imposible llevar a cabo eficazmente una reforma del suelo español (44).

(43) Sobre lo antes expuesto acerca del derecho de hipoteca, vid. MANUEL PEÑA en el *Anuario de Derecho civil*, VI, 1.

(44) Y tal reforma es, como se ha dicho insistentemente, necesaria. Y no ha de afectarnos el que cuando se proclame esta urgente necesidad se nos llame demagogos. Al fin y al cabo el vocablo ha sido empleado por los espíritus conservadores para designar cualquier intento de innovación —por justísimo que fuese— que atentase lo más mínimo con una situación de hecho que favorece los intereses de la clase acomodada, de análoga manera a como el vocablo reaccionario ha sido empleado para designar cualquier actitud disconforme con la reforma, aun cuando se basara en la más prudente medida.

C. EFECTOS REGISTRALES.

1. El artículo 7.º, párrafo primero, de la Ley de 1952, dispone : «La nueva ordenación de la propiedad y de los derechos reales resultantes de la concentración parcelaria será *inexcusablemente* inscrita en el Registro de la Propiedad y reflejada en el Catastro de Rústica. A tales fines la Comisión local a que se refiere el artículo 10 redactará el oportuno documento, en el que se relacionarán y describirán las fincas resultantes de la concentración, con las circunstancias necesarias para la inscripción en el Registro de la Propiedad. Dicho documento será protocolizado y su testimonio constituirá el título apto para practicar las inscripciones y cancelaciones derivadas de la concentración parcelaria, expidiéndose por el Notario la nueva titulación que corresponda.» Respecto de este precepto, hemos de señalar:

a) Que es elogiable el criterio de la ley de considerar obligatoria la inscripción de la nueva ordenación de la propiedad, si bien estimamos que los derechos arancelarios de los Registradores de la Propiedad deberían reducirse en un setenta y cinco por ciento. Y es elogiable también el haber introducido en la Comisión local a Notario y Registrador de la Propiedad, pues ello facilitará enormemente la debida extensión del documento otorgando la propiedad de las fincas resultantes, permitiendo que al reunir dichos documentos los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria no ofrezca obstáculo su inscripción en el Registro (45).

b) Sin embargo, es censurable la intervención que se da al Notario en orden a la protocolización y testimonio del documento en que consta el acto de la Comisión local. Creo que tal intervención es inútil, implicando unos gastos para el Estado que el legislador debiera haber evitado. 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. Tal certificado y el expedido por el Registrador de la Propiedad de la inscripción son más que suficientes. Por ello, es inadmisibile que la

(45) La intervención de Notarios y Registradores en las funciones administrativas referentes a la agricultura ha sido defendida en varias ocasiones. Vid., por ejemplo, DEL RÍO PÉREZ: «Política agraria y reforma hipotecaria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1931, pág. 433 y ss.

Ley aumente en esta materia los gastos del Estado, en vez de tender a una reducción de los mismos (46).

2. El título correspondiente se inscribirá en el Registro, inscripción que ofrece no pocas dificultades, y a que irá siempre unida a agrupaciones y segregaciones, cancelaciones, etc. Y debe ser aspiración y tendencia constante procurar reflejar con la mayor claridad, y al mismo tiempo con la mayor brevedad, la serie de operaciones en que se concreta la concentración parcelaria. La simplificación debe ser el ideal de la actividad registral en estos casos, dentro siempre, claro está, de los límites impuestos por la legislación hipotecaria. Pues bien, a efectos del Registro de la Propiedad pueden distinguirse los siguientes supuestos:

a) Que ninguna de las fincas afectadas por la concentración parcelaria estuvieren inscritas con anterioridad en el Registro. En este caso, el acceso al Registro de las operaciones de concentración se lleva a cabo sin dificultad alguna. Se procederá a la inmatriculación de las fincas, formadas con arreglo a la concentración parcelaria. Existe, sin embargo, una consecuencia no muy elogiable, que se puede dar en este supuesto. Me refiero al caso de que haya surgido alguna cuestión sobre la propiedad de las parcelas afectadas por la concentración. En estos casos, según el artículo 10 de la Ley, se atribuye al poseedor. Es decir, se da el caso de que un mero poseedor deviene propietario en virtud de la concentración parcelaria, y como tal propietario inscribe la finca en el Registro. Pues bien, si después la parte contraria vence en el litigio, «tomará posesión de la parcela sólo en el caso en que haya sido establecida como parcela independiente, percibiendo del vencido, en caso contrario, el valor real de la misma en la fecha en que la resolución judicial fué firme». Este resultado —que se puede dar también en los otros supuestos—; es injusto en su segunda parte, aunque no en la primera, en la que

(46) Sobre el problema de la intervención notarial en la esfera administrativa, vid. mi trabajo «La enajenación de los bienes municipales, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1952, pág. 276 y ss.

En los casos en que se trata de una función costeada por las Entidades públicas, la tendencia del legislador debe ser la de restringir en lo posible los gastos, bien señalando que los profesionales que intervengan no cobran derechos, o, caso más lógico, tratando de restringir la intervención de éstos a los casos imprescindibles, en los cuales cobrarán unos derechos reducidos. Estas consideraciones aconsejan eliminar de la regulación de la concentración parcelaria la protocolización y expedición del testimonio por el Notario para poder inscribir el acto en que termina la concentración.

será necesario inscribir la finca en el Registro de la Propiedad a nombre del litigante vencedor.

b) Que todas las fincas afectadas por la concentración parcelaria estuvieren inscritas con anterioridad en el Registro. En este caso, el acceso de las operaciones de concentración parcelaria al Registro supone grandes complicaciones, ya que la concentración no implica una mera agrupación de parcelas colindantes, pues normalmente las fincas resultantes no tendrán una extensión equivalente a varias límites (será necesario, por tanto, segregar y agrupar) y se atribuye su propiedad a un propietario distinto del titular de las anteriores de la concentración.

c) Que algunas fincas afectadas por la concentración parcelaria estuvieren inscritas en el Registro de la Propiedad y otras no. En este caso, surgen todas las dificultades que en el supuesto anterior, agravadas por el diferente régimen jurídico-registral de las fincas:

3. Una vez inscritas las fincas resultantes, los efectos de la inscripción son los normales. Ahora bien, en el caso de que las fincas afectadas no estuviesen inscritas en el Registro, operándose su inmatriculación como consecuencia de la concentración, «los asientos de inmatriculación que se practiquen respecto de las parcelas que, como consecuencia de la concentración, se adjudiquen a los poseedores... quedarán sujetos a la suspensión de efectos en cuanto a tercero que establece el artículo 207 de la vigente Ley Hipotecaria» (artículo 7.º, párrafo tercero, de la Ley de 20 de diciembre de 1952), precepto que es una lógica consecuencia de los principios que inspira nuestra legislación hipotecaria. Por tanto, dichas inmatriculaciones «no surtirán efectos respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha» (art. 207, Ley Hipotecaria) (47).

D. EFECTOS ECONÓMICOS.

1. La concentración parcelaria, como la realización de las demás

(47) La bibliografía sobre el problema es copiosísima. Una visión de conjunto, en el interesante trabajo de CABELLO: «Efectos de las inscripciones de inmatriculación», Madrid, Reus, 1950. Uno de los problemas que más ha preocupado es el de si el titular registral está legitimado activamente para iniciar (en los supuestos a que se refiere el art. 207) un proceso de los regulados en el artículo 41. Al problema me he referido en mi trabajo «Los problemas de admisibilidad en el proceso del artículo 41 de la Ley Hipotecaria», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1951, pág. 127.

funciones estatales, implica una serie de gastos. Y el problema que se plantea consiste en decidir si tales gastos recaerán sobre todos los ciudadanos a través del impuesto, o si, por el contrario, serán a cargo de los beneficiarios de tal función.

2. En materia de concentración parcelaria, en principio, todos «los gastos, incluso los derechos de los profesionales que hayan de intervenir... serán satisfechos en su totalidad por el Estado». A tal fin, «en los Presupuestos del Estado y en la Sección correspondiente al Ministerio de Agricultura será consignada anualmente y durante cinco anualidades consecutivas, la cantidad de dos millones de pesetas, sin perjuicio de que también se haga la consignación precisa en el presupuesto» (art. 8.º, párrafos primero y segundo, Ley 1952). Lo que quiere decir que tales gastos recaerán sobre la comunidad, a través del sistema fiscal. Sin embargo, los beneficiarios también contribuirán a tales gastos, ya que sufrirán un recargo del «5 por 100 durante los veinte años siguientes» en la Contribución territorial correspondiente a las fincas resultantes de la concentración» (artículo 8.º, párrafo primero):

3. En orden a los impuestos que gravan los actos y documentos en que se concretan las operaciones de concentración, la ley dispone la exención. El párrafo cuarto del artículo 7.º, establece: «Las transmisiones que se operasen como consecuencia de la concentración parcelaria, quedarán exentas del impuesto de Derechos reales, así como del de Timbre los documentos en que aquéllas se formalicen.»

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Doctor en Derecho y Licenciado en
Ciencias Políticas. Registrador de la
Propiedad