

El régimen jurídico de la concentración parcelaria

Por

JESUS GONZALEZ PEREZ

Profesor adjunto de Derecho administrativo. Registrador de la propiedad

SUMARIO: I. *Introducción*.—II. *Sujetos*: A. La Administración.—1. Idea general.—2. Comisión central de concentración parcelaria.—3. Comisión local.—4. Subcomisión de trabajo.—5. Servicio de concentración parcelaria.—B. El administrado.—1. Concepto general de administrado.—2. Distintas posiciones del administrado en materia de concentración parcelaria.—III. *Objeto*: A. Las parcelas.—1. Fincas afectadas por la concentración: a) Superficie a concentrar; b) Exclusiones.—2. Parcelas resultantes.—B. La indemnización.—IV. *Actos del procedimiento*: A. Idea general.—B. Acuerdos de las Comisiones.—C. Notificaciones.—V. *Presupuestos*: A. Idea general.—B. Declaración de estar sometida una zona a la concentración parcelaria.—C. Fijación de las unidades mínimas de cultivo.—VI. *Procedimiento*: A. Idea general.—B. Amojonamiento definitivo del perímetro.—C. Investigación de los propietarios reales.—D. Clasificación y valoración de las tierras.—E. Trámite de audiencia.—F. Estudio de la nueva red de caminos.—G. Proyecto de concentración.—H. Liquidación definitiva.—VII. *Efectos*: A. Efectos jurídico-procesales.—1. Impugnación ante los órganos administrativos.—2. Impugnación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.—B. Efectos jurídico-materiales.

I. INTRODUCCION

A. Uno de los problemas acuciantes que tiene planteados la agricultura es el de la excesiva parcelación de la propiedad agraria. A fin de abordarle con todo rigor, el Estado ha asumido la función de llevar a cabo la concentración de las parcelas que no alcancen la extensión de las «unidades mínimas de cultivo», creando el servicio de concentración parcelaria. Fué regulado por Ley de 20 de diciembre de 1952, dictada «con carácter de urgencia y con finalidad fundamentalmente experimental». (Art. 1.º, *in limine*). El carácter experimental de la regulación contenida en dicha Ley, permitía pensar que, al abordarse la regulación definitiva se subsanasen algunas de sus deficiencias, recogiendo las enseñanzas que ofreciera su aplicación y las sugerencias de la doctrina, que se ha ocupado con cierto detenimiento de aquella Ley,

habiéndose publicado numerosos trabajos en torno a la misma (1).

B. La urgencia con que el Gobierno quiere llevar a cabo las operaciones de concentración parcelaria y la insuficiencia de los preceptos de la citada Ley, obligaron a dictar con posterioridad a la misma, varias disposiciones de distinto rango, cuyo estudio es el objeto del presente trabajo.

1. Por Orden ministerial de 16 de febrero de 1953, se dictaron las normas del procedimiento a que habían de sujetarse los expedientes sobre concentración parcelaria, en aplicación de la Ley de 20 de diciembre de 1952. «Sin embargo, las normas establecidas por la referida Orden ministerial no afectaban más que

(1) GARCÍA DE OTEYZA: *Notas en torno a la Ley de concentración parcelaria*, «Revista de Estudios agro-sociales», 2 (1953), págs. 113 y ss; BALLARÍN: *Introducción al estudio de la Ley de concentración parcelaria*, en la misma revista, 4, 1953, págs. 69 y ss.; S. REQUENA: *La Ley de concentración parcelaria*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», junio 1953, págs. 431 y ss; TREVIÑO: *La concentración parcelaria y otras formas de intervención del Estado en la propiedad rústica y el Registro de la Propiedad*, «Revista Crítica», marzo 1954, págs. 192 y ss. Por mi parte me ocupé de la misma en *La concentración parcelaria*, ANUARIO DE DERECHO CIVIL, VI-I, págs. 133 y ss. (hay separata; en lo sucesivo citaré según dicha separata), y en *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», mayo 1953, págs. 321 y siguientes.

Comoquiera que en mi trabajo *La concentración parcelaria* me ocupaba de los problemas generales que la Ley de 20 de diciembre de 1952 plantea, a él me remito. En éste abordaré únicamente—como se desprende de su título—los problemas que plantea el régimen jurídico de la concentración parcelaria, teniendo en cuenta las disposiciones dictadas con posterioridad a la Ley de 1952. No obstante, me voy a permitir insistir en un punto concreto de los problemas generales que la institución plantea. El referente al concepto y naturaleza jurídica, a fin de rebatir los argumentos que, frente a nuestra tesis, ha formulado BALLARÍN en el trabajo antes citado.

BALLARÍN afirma de la definición por nosotros formulada que «tiene los defectos derivados de no tener su autor una idea clara de la naturaleza jurídica de la concentración; por su parte, ofrece la siguiente definición: «aquél conjunto de operaciones técnicas y jurídicas realizadas por la Administración con el fin de reorganizar, en cuanto a su base territorial, las explotaciones agrarias radicadas en un perímetro determinado, resolviendo, además, en caso necesario, problemas de carácter social» (cfr. ob. cit., pág. 78), y, al referirse a la naturaleza jurídica, afirma que decir que la concentración parcelaria es una función administrativa, no se penetra en el nudo de la cuestión. «Esa puede ser—afirma—una tesis que satisfaga a los administrativos; pero comoquiera que la concentración afecta en su entraña al derecho de propiedad, es preciso averiguar, con criterios de Derecho privado, a qué especie concreta pertenece el fenómeno por el cual el objeto de ese derecho subjetivo es reemplazado por otro» (cfr. pág. 82), resumiendo su posición sobre la naturaleza jurídica en las siguientes palabras: «la concentración parcelaria implica—desde el punto de vista jurídico privado—una limitación legal de la propiedad rústica y de los derechos de goce o disfrute de las fincas, por subrogación en cuanto al objeto del dominio (cambio de fincas determinadas por porciones determinables de otras, por regla general), la cual lleva consigo, accesoriamnte, la subrogación real en cuanto a los *iura in re aliena* y situaciones jurídicas gravitantes sobre las fincas afectadas, y, con carácter complementario, la extinción

a la tramitación necesaria hasta el momento de proponerse, por la Comisión Central, al Ministerio de Agricultura, la puesta en práctica de la concentración, especificando expresamente el perímetro de superficie afectada, y las fincas excluidas de esta operación y la extensión que haya de fijarse a las unidades mínimas de cultivo. Lo avanzado de los estudios realizados en determinadas zonas para comenzar los trabajos, aconsejan fijar la tramitación que proceda posteriormente, para llevar a buen fin las operaciones emprendidas en las diversas zonas. Considera, pues, conveniente este Ministerio, cambiar la Orden ministerial de 16 de febrero de 1953, refundiendo su texto con las disposiciones que se establecen

o creación de servidumbres, así como posibles asignaciones de nuevas tierras por el Instituto Nacional de Colonización» (pág. 86).

Hasta aquí la posición de BALLARÍN. Frente a ella pueden oponerse las consideraciones siguientes:

a) Como he dicho en otra ocasión (*La constitución del patrimonio familiar*, «Revista Crítica», octubre 1953, págs. 689 y ss.), cuando los juristas de formación civilista contemplan ese conjunto de disposiciones que se designan con el nombre de «Derecho agrario», la desorientación es la nota reinante en sus orientaciones; no saben, en la mayoría de los casos, en qué cuadro de nociones jurídicas encajar la serie de instituciones que tienen ante ellos. Lo que sucede es que en la regulación de la Agricultura coexisten dos tipos de normas jurídicas, de naturaleza privada las unas y públicas las otras, debiendo estudiarse cada una de ellas con la técnica propia del Derecho privado o público, según los casos. Pues bien, una confirmación de estas afirmaciones lo encontramos en el trabajo de BALLARÍN, al tratar de señalar la naturaleza jurídica de la concentración parcelaria. En efecto, si, como él mismo reconoce, la concentración parcelaria es un conjunto de operaciones de la Administración, un procedimiento de la Administración, un modo de actuar de entidades administrativas para satisfacer necesidades públicas, el problema de determinar su naturaleza jurídica sólo podrá resolverse adecuadamente encajando tal actividad de la Administración en los distintos tipos que señala la doctrina. Esto supuesto, es indudable que se trata no de una actividad sometida al Derecho privado, sino al Derecho público; no estamos en presencia de actividad sometida al Derecho común, sino ante un modo de actuar administrativamente. Pues bien, estos modos de acción administrativa han sido clasificados en policía, fomento y servicio público. Las necesidades públicas pueden satisfacer limitando la actividad de los particulares—policía—, encauzando la iniciativa privada hacia aquello que se estima necesidad pública—fomento— o realizando la propia Administración la satisfacción de la necesidad pública. Por tanto, no ofrece duda que la concentración parcelaria constituye un servicio público—com— afirmábamos en nuestro trabajo anterior—, ya que la necesidad pública consistente en remediar el acuciante problema de la excesiva parcelación de la propiedad agraria va a ser satisfecha por la propia Administración a través de sus medios, utilizando un procedimiento de Derecho público.

b) BALLARÍN confunde los efectos de la concentración parcelaria con la institución en sí. Cuando trata de definir su naturaleza jurídica, lo que hace es señalar los efectos que, en el campo del Derecho privado, produce la concentración parcelaria. Nadie niega que los efectos de la concentración, dentro del Derecho privado, vienen a ser los que señala BALLARÍN (pág. 86). Pero la concentración es algo distinto: es precisamente, como él mismo reconoce al ofrecer la definición, un conjunto de operaciones de las que serán efectos aquellas consecuencias jurídico-privadas por él mismo señaladas. BALLARÍN se mueve en planos distintos cuando da la definición y cuando define la naturaleza jurídica; en el primer caso, habla de un «procedimiento de ca-

en la presente Orden, con objeto de que en un solo cuerpo legal, estén establecidas las normas de procedimiento a que han de sujetarse los expedientes sobre concentración parcelaria». Así se justifica la Orden de 2 de julio de 1953 (publicada en el *Boletín Oficial* de 5 de julio), en los párrafos 2.º, 3.º y 4.º de su preámbulo. Pese a lo que en el mismo se señala, en la expresada Orden se regulan aspectos que no pueden considerarse puramente procedimentales.

2. Con posterioridad a dicha Orden, recientemente, se ha promulgado el Decreto-ley de 5 de marzo de 1954 («B. O.» 22 marzo (2), dictando normas modificativas y complementarias de la Ley de 20 de diciembre de 1952, y mejorando en gran parte la deficiente regulación de ésta. En el art. 15 de este Decreto-ley, de forma análoga al art. 13 de la Ley de 1952, se dispone: «Por los Ministerios de Agricultura y de Justicia se dictarán las disposiciones necesarias para la ejecución de este Decreto-ley». Por tanto, en la Ley fundamental y en el presente Decreto-ley complementario, se señala la necesidad de que las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución de dicha legislación, se haga por los Ministerios de Agricultura y Justicia; es decir, se trata de una forma de orden conjunta, precepto que, normalmente, es olvidado por el Ministerio de Agricultura al dictar disposiciones reglamentarias (3). Tal vez, la razón de la confusión rei-

rácter técnico y jurídico» que se lleva a cabo por determinados órganos administrativos; en el segundo se refiere a los efectos que el acto final de dicho procedimiento produce en las relaciones jurídico-privadas, efectos que no serán los únicos que tal acto producirá.

c) Decir que la concentración parcelaria es una limitación de la propiedad no es decir nada. Limitaciones de la propiedad son muchas. La Administración, a través de sus funciones de policía, impone enormes limitaciones a los particulares—en materia agraria existen no pocos ejemplos de ello—, pero la concentración parcelaria es algo más que una limitación, es nada menos que una actividad de la Administración que va a modificar sustancialmente las relaciones jurídico-privadas: estamos ante uno de los servicios públicos estatales en materia agraria.

d) Consecuencia de lo dicho es que si así ha de configurarse la naturaleza de la concentración, en la definición que de la misma se formule debe recogerse aquella nota genérica, acompañada de las notas específicas que diferencien la concentración de otros posibles servicios públicos.

(2) En el párrafo primero de su preámbulo se dice: «La Ley de concentración parcelaria, de veinte de diciembre de mil novecientos cincuenta y dos, establece normas de carácter provisional para realizar operaciones de concentración en ciertas zonas del país, y por vía de ensayo, a fin de que la experiencia adquirida en tales trabajos permita el anotar en breve plazo un sistema completo de normas de aplicación general a toda la Nación.» Como ha dicho BALLARÍN en el excelente trabajo antes citado, este carácter experimental y provisional de la Ley de 1952, unido a su corta extensión, es digno de elogio (cfr. ob. cit., pág. 87). En lo sucesivo, al referirnos a este Decreto-ley emplearemos la abreviatura D-1.

(3) Así, la O. del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1953, desarrollando la de patrimonios familiares («B. O.» 30 mayo) y la propia de 2 de julio de 1953 a que antes se ha hecho mención. Por eso, MANUEL PEÑA ha criticado esta última al afirmar: «Dado el carácter de reglamentación total

nante en orden a la facultad de dictar normas jurídicas por los órganos estatales se deba a la ausencia de una adecuada regulación sobre la materia, ya que es en absoluto insuficiente lo dispuesto en las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. Precisamente por ello, en un anteproyecto de ley de procedimiento administrativo que prepara el Instituto de Estudios Políticos, se aborda dicho problema, a fin de darle una regulación adecuada de acuerdo con el principio de jerarquía de las normas, que se recoge en el Fuero de los Españoles.

C. Es indudable que la regulación contenida en las disposiciones que se acaban de citar será complementada por otras que, necesariamente, han de dictarse en lo sucesivo, dado el carácter experimental de dicha regulación. Concretamente, en el párrafo 1.º del preámbulo del Decreto-ley de 5 de marzo de 1954, se dice: «La Ley de concentración parcelaria, de 20 de diciembre de 1952, establece normas de carácter provisional para realizar operaciones de concentración en ciertas zonas del país, y por vía de ensayo, a fin de que la experiencia adquirida en tales trabajos permita elaborar en breve plazo un sistema completo de normas de aplicación general en toda la nación». Las disposiciones que en lo sucesivo se dicten, podrán ser de rango distinto, según la propia legislación vigente. En primer lugar, podrán tener rango legal, en cuyo caso, podrán modificar la legislación en vigor.

Ahora bien, dichas disposiciones también podrán ser reglamentos o instrucciones. Veamos los límites a que están sometidas tales disposiciones, que en lo sucesivo puedan dictarse:

1. Respecto de los reglamentos, aparte de las limitaciones consistentes en la imposibilidad de regular materias reservadas a Ley (4), las impuestas por el principio de jerarquía de las normas y, en consecuencia, deberán respetar lo dispuesto en leyes anteriores, tanto las especialmente dictadas en materia de concentración parcelaria como en otras materias. Por otro lado, no debe olvidarse la necesidad de que con arreglo al artículo 13 de la Ley de 1952 y al artículo 15 del Decreto-ley de 1954, tales disposiciones reglamentarias se dicten por los ministerios de Agricultura y Justicia (5).

2. El artículo 22 de la Orden de 1953, dispone: «Queda autorizado el Servicio de concentración parcelaria para dictar las instrucciones complementarias de la presente orden que estén encaminadas a la mejor realización de lo que en ellas se dispone». Es necesario no olvidar que las instrucciones son una consecuencia de

del expediente de concentración parcelaria que pretende tener la nueva disposición y, especialmente, por regular la actuación de la Comisión local, la investigación de los propietarios reales y los recursos, parece que debía haber emanado, de acuerdo con el art. 13 de la Ley de concentración parcelaria, conjuntamente de los Ministerios de Justicia y Agricultura» (cfr. ANUARIO DE DERECHO CIVIL, VI-III, pág. 685).

(4) Cfr., por ejemplo, arts. 8.º y 9.º, Fuero de los españoles.

(5) Cfr. nota 3.

los poderes jerárquicos y, en consecuencia, deben limitarse a dar normas de carácter interno—no deben afectar a las relaciones con los particulares—a los órganos inferiores del servicio de concentración parcelaria (6). En otro caso, se desvirtuaría el concepto de «instrucción», contrariando el claro precepto contenido en el artículo 22 de la Orden de 1953.

II. SUJETOS

A. LA ADMINISTRACIÓN

1. *Idea general.*—En principio, la legislación dictada con posterioridad a la Ley de 20 de diciembre de 1952, no ha modificado los preceptos de ésta en orden a la competencia de los órganos generales y especiales de la Administración del Estado en materia de concentración parcelaria. Sin embargo, existen algunas disposiciones de interés, por lo que se refiere a la intervención de los órganos, especialmente creados en la materia. A ello nos vamos a referir, complementando lo dispuesto en la Ley de 1952.

2. *Comisión central de concentración parcelaria.*—Las disposiciones dictadas con posterioridad a la Ley de 1952, han venido a completar lo preceptuado en ésta sobre la competencia de la Comisión central. Teniendo en cuenta las disposiciones reguladoras de la materia, podemos señalar las siguientes atribuciones de la Comisión central:

a) Redactar el proyecto de ley definitivo regulando la concentración parcelaria, proponiendo «todas aquellas medidas legales que directa o indirectamente sirvan al fin propuesto o eviten la parcelación de la propiedad por debajo de límites convenientes» (disposición adicional, Ley 1952).

b) Estudiar la conveniencia de iniciar las operaciones de concentración parcelaria, proponiendo al Ministerio de Agricultura la constitución de la Comisión local, con arreglo a lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley de 20 de diciembre de 1952 (1.º a 4.º O.).

c) Proponer al Ministerio la realización de la concentración en la zona delimitada y oída la Jefatura Agronómica y las Cámaras Oficiales sindicales agrarias, formular la correspondiente propuesta sobre la extensión que haya de fijarse a la unidad mínima de cultivo (9.º, O.).

d) Resolver los recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos de las Comisiones locales (art. 10, L.; art. 13, Decreto-ley, y 20, O.).

3. *Comisión local.*—Constituída de la forma determinada en el artículo 10 de la Ley de 1952, es el órgano administrativo que interviene normalmente en el procedimiento. Puede decirse que es

(6) Cfr. ROYO VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, 22 edición., t. I, pág. 55.

la Comisión local la que realiza la concentración, si bien con la intervención de otros órganos estatales especializados o generales, como se examinará a lo largo de este trabajo.

4. *Subcomisión de trabajo.*—Uno de los aciertos de la legislación reguladora de la concentración parcelaria ha sido la creación de esta Subcomisión como órgano de trabajo, que con continuidad podrá llevar a cabo aquellas operaciones necesarias para la realización de la concentración.

a) Según el artículo 5.º, O., la composición de la Subcomisión es la siguiente: Presidente, el representante del Ministerio de Agricultura en la Comisión local; Vocales, el jefe del equipo correspondiente del servicio de concentración parcelaria, como Vicepresidente (7); dos propietarios representantes de los propietarios de la zona en la Comisión local; dos personas elegidas por la Comisión local de una lista de cinco, propuesta por los propietarios-cultivadores de la zona, reunidos en Asamblea organizada por la Hermandad de Labradores y Ganaderos del término municipal, debiendo una de las dos personas representar a los grandes y medianos propietarios-cultivadores de la zona a concentrar, y otra a los pequeños. Actuará como Secretario un funcionario del Servicio designado por el jefe del mismo.

b) La Subcomisión está subordinada a la Comisión local. Teniendo en cuenta la composición de ésta, era imprescindible la creación de un órgano como la Subcomisión de trabajo que pudiese realizar prácticamente las operaciones, si bien sometiendo sus acuerdos a la aprobación de la Comisión local. Una muestra de este carácter de la Subcomisión lo tenemos en las funciones siguientes:

a') En orden a la determinación de la superficie a concentrar, es la Subcomisión la que realizará los trabajos necesarios, *proponiendo* a la Comisión local la determinación del perímetro (7.º O.).

b') De análoga manera, en orden a la investigación de los propietarios reales y clasificación y valoración de las tierras a concentrar, los trabajos materiales se llevan a cabo por la Subcomisión de trabajo, limitándose la Comisión local a *aprobarlos* (13 a 15, O.).

5. *Servicio de concentración parcelaria.*—Por último, conviene señalar que tanto el D.-I. como la O. se refieren continuamente al «Servicio de concentración parcelaria», que constituye el servicio especializado creado por el Ministerio de Agricultura (perteneciente, por tanto, a la Administración central), que asume las funciones técnicas de la concentración parcelaria, siendo enorme su intervención (8). Se pueden señalar las siguientes funciones:

a) Emitir informe sobre las circunstancias y las posibilidades técnicas que concurren en la zona a concentrar, mejoras territoria-

(7) Al servicio de concentración parcelaria nos referimos después.

(8) A veces se señala una competencia propia, dentro del Servicio, a algunos de sus órganos. Concretamente, a lo largo de la O. de 1953 existe una referencia continua al «Jefe del equipo de trabajo» y al «Jefe del Servicio» (ctr. por ejemplo, apartado 16, párrafo segundo).

les que deban llevarse a cabo y aportación de tierras, en su caso, que sean necesarias (3.º, O.).

b) Realización de las operaciones de amojonamiento del perímetro, pudiendo rectificar dicho perímetro al solo efecto de incluir o excluir, según las conveniencias de la concentración, las fincas de la periferia cuya superficie se extienda a términos limítrofes (art. 3.º a 7.º, Decreto-ley, y II, O.).

c) Proyectar la nueva red de caminos precisos (16, O.).

d) Redacción del proyecto definitivo de concentración, que someterá a la aprobación de la Comisión local (19, O.), procediendo al replanteo de los distintos lotes y caminos (20, O.).

e) Dictar instrucciones complementarias de la O. de 1953 sobre procedimiento (22, O.).

f) Autorizar las mejoras que los propietarios realicen en los terrenos comprendidos en la zona a concentrar, a efectos de clasificación de las fincas (art. 2.º, D.-l.).

g) Tener intervención directa en orden al régimen de las fincas aportadas por el Instituto Nacional de Colonización, conforme al artículo 6.º de la Ley (arts. 8.º y 9.º, D.-l.).

h) Ocupar los terrenos que precise para dotar a las nuevas fincas de la adecuada red de caminos (art. 11, D.-l.).

i) Realización del plan de mejoras (arts. 11 y 12, D.-l.).

B. EL ADMINISTRADO.

De los distintos aspectos que presenta la figura del administrado en materia de concentración parcelaria, teniendo en cuenta las disposiciones últimamente dictadas, interesa destacar su legitimación para intervenir en el procedimiento de concentración parcelaria (9). ¿Quién reúne la condición de *interesado* a efectos de audiencia, interposición de recursos, etc?

1. La jurisprudencia contencioso-administrativa, dictada, en general, sobre el concepto de interesado, nos da un concepto extraordinariamente amplio de éste, de acuerdo con la base 10 de la Ley de 1889. Concretamente, en una sentencia de 14 de abril de 1948, se había dicho que la generalidad en el expresarse del precepto de la Ley de 1889 no consiente ceñir su alcance a las personas que hayan instado la declaración de un derecho o la reparación de un daño o vulneración jurídica, sino los interesados, y no cabe duda que esta condición concurre en quien tenga positivo y evidente interés en materia que le afecte. Y como el artículo 10 de la Ley de 1952 también empleaba la amplia fórmula de «interesado», todo hacía suponer que en materia de concentración parcelaria se mantenía aquel concepto amplio, debiendo considerarse interesados, no sólo a los titulares de derechos de propiedad sobre las fincas afectadas por la concentración, sino también a los titulares de derechos

(9) Una referencia general al problema, en mi trabajo *La concentración parcelaria*, cit., pág. 20.

reales limitativos del dominio y hasta los meros titulares de derechos personales, preferentemente los arrendatarios (10). Sin embargo, al regularse el trámite de audiencia en la O. de 16 de febrero de 1953, se refería exclusivamente a propietarios interesados, por lo que fué censurada por Manuel Peña, si bien la O. posterior, actualmente vigente, vuelve a hablar, como la Ley de 1952, de interesados en general, tanto al referirse al trámite de audiencia como al determinar quiénes pueden recurrir frente a la valoración de las fincas o frente al proyecto de nueva parcelación (11). El Decreto-ley de 5 de marzo de 1954 también se refiere a los «interesados a quienes directamente afecten» los acuerdos (art. 13), a efectos de recursos (12).

2. La O. de 2 de julio de 1953 se refiere a los interesados en varios de sus preceptos:

a) En su apartado 8.º, al referirse a la exposición y encuesta sobre las exclusiones, dice: «La Comisión local de concentración parcelaria hará público en el plazo de veinte días desde su constitución mediante exposición en el tablón de anuncios del Ayuntamiento el acuerdo adoptado sobre el perímetro a concentrar, publicándose la decisión tomada también en el *Boletín Oficial* de la provincia, así como en un diario de la misma. Los interesados podrán recurrir ante dicha Comisión local». Aun cuando se emplea la palabra «recurrir», en realidad no se trata de la interposición de «recursos» propiamente dichos, sino de alegaciones similares a las que se formulan en los trámites de «información pública» que se regulan en otros procedimientos administrativos, por eso el apartado 9.º de dicha Orden emplea la expresión «alegaciones». Pues bien, teniendo en cuenta la naturaleza del trámite, debe entenderse la palabra «interesado» con la máxima amplitud, debiendo admitirse la formulación de alegaciones por cualquiera que tenga interés, bien en que se amplíe o reduzca el perímetro, o se excluyan determinadas fincas, cualquiera que sea su situación jurídica respecto de la finca o fincas afectadas o posiblemente afectadas.

b) En su apartado 15, al referirse a la exposición y encuesta sobre determinación de los propietarios reales y clasificación y valoración de sus tierras, también habla de «interesados» en general. En este caso, ha de entenderse la palabra «interesado» en sentido más restringido que en el supuesto anterior. Únicamente debe reconocerse tal calificación a aquellos que puedan resultar afectados por la determinación del propietario real o por la clasificación o valoración de las tierras incluidas.

c) En su apartado 20, al referirse al proyecto de concentración, también emplea la expresión «interesados», no ofreciendo duda que tampoco se puede reducir tal expresión a los «propieta-

(10) Sobre el problema, cfr. BALLARÍN, ob. cit., págs. 73 y ss.

(11) Cfr. ANUARIO DE DERECHO CIVIL, VI-III, pág. 685.

(12) Del problema concreto del «interés para recurrir» nos ocupamos después.

rios» de las fincas, debiendo admitirse tal carácter respecto de cualesquiera que alegan algún derecho sobre las fincas afectadas, incluso los arrendatarios.

d) Por último, conviene señalar, que el art. 13 del Decreto-ley, al referirse a los recursos en general, dice que «los acuerdos... podrán ser recurridos en alzada por los interesados a quienes directamente afecten». La doctrina se ha preocupado del problema de la legitimación para recurrir en vía administrativa, exigiéndose que el recurrente ostente, si no un derecho subjetivo administrativo, al menos un interés legítimo y directo. Esta es la fórmula generalmente empleada (13). Como se acaba de ver, es también la que se viene a emplear en el art. 13 del Decreto-ley de 1954. Por tanto, están legitimados para recurrir en vía administrativa, no solo aquellas personas a las que las normas jurídicas sobre concentración parcelaria reconocen un auténtico derecho subjetivo, sino también los meros titulares de interés jurídicos, que son efecto reflejo de las mismas, intereses que han podido hacer valer, en la mayoría de los casos, con anterioridad a dictarse los acuerdos recurribles, en alguno de los períodos de exposición y encuesta regulados en la Orden de 1953 (14).

III. OBJETO

A. LAS PARCELAS

La función que la Administración realiza a través de la concentración parcelaria persigue reunir parcelas antes dispersas en una finca, o, si esto no fuera posible, «en un reducido número de parcelas» (art. 4.º L.). Por tanto, tales operaciones se desenvuelven en dos fases: una de reunión de parcelas, privando de sus fincas a los propietarios; otra, de asignación a cada uno de ellos de parcelas cuya extensión sea por lo menos igual a la de las unidades mínimas de cultivo. Estudiaré las características de las parcelas en ambas fases.

(13) El problema ha sido tratado con cierta extensión en la doctrina italiana. Uno de los trabajos más discutidos y difundidos sobre el mismo, el de PICCARDI: *La distinzione fra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa*, en «Il Consiglio di Stato Studi in occasione del centenario», I, 1932, págs. 115 a 122. En casi todos los manuales de *Giustizia amministrativa* existe una referencia al problema. Cfr., por ejemplo, LESSONA: *La giustizia amministrativa*, Firenze, 1946, págs. 27 y ss.; BODDA: *Diritto processuale amministrativo*, 4.ª ed., Torino, 1947, pág. 19; ALESSI: *Diritto amministrativo*, II *La giustizia amministrativa*, Milán, 1950, pág. 94 y ss.; GUICCIARDI: *La giustizia amministrativa*, 3.ª ed.; Padova, 1954, págs. 147 y ss. y, sobre todo, el excelente trabajo de PASQUALE DEL PRETE: *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, en «Rassegna di Diritto pubblico», año VI, núms. 1-2 (1951), páginas 38 y ss. Entre nosotros se ha ocupado del problema GARRIDO FALLA, en *El interés para recurrir en agrarios*, «Revista de Administración pública», número 9, págs. 157 y ss.

(14) Ha de entenderse que la posibilidad de recurrir es independiente del hecho de haberse formulado o no alegaciones en tales períodos.

1. *Fincas afectadas por la concentración.*—Como antes se ha dicho, en la primera fase de las operaciones de concentración es necesario determinar la porción de terreno que ha de ser objeto de concentración.

a) *Superficie a concentrar.*—Serán fincas afectadas por la concentración aquellas que estén dentro del perímetro fijado por la Comisión local, asesorada por el Jefe del equipo del Servicio de concentración parcelaria a propuesta de la Subcomisión de Trabajo (7.º párrafo primero, O.). Ahora bien, cuando se calcule que la extensión de terreno resultante de las fincas agrupadas, al ser dividido en parcelas va a dar como resultado la existencia de parcelas que no alcancen la extensión de las «unidades mínimas de cultivo», deberán realizarse aportaciones de tierras, a fin de completar la propiedad de aquéllos. En este punto, son dignas de elogio las disposiciones posteriores a la Ley de 1952. Si, al comentar aquella Ley, censurábamos la regulación, por entender que no se había ocupado del problema con toda la importancia que el mismo requería, hemos de reconocer que en las últimas disposiciones se ha abordado con más detenimiento. Concretamente, en los artículos 8.º y 9.º del Decreto-ley de 1954 (15), si bien aún no existe un precepto claro en el que se establezca la imposibilidad de que se adjudiquen parcelas de extensión inferior a la de las «unidades mínimas de cultivo». Por tanto, la superficie objeto de la concentración, será la que esté dentro del perímetro fijado, con las aportaciones realizadas por el Instituto Nacional de Colonización, procurándose que coincida el perímetro con un solo término municipal (art. 7.º párrafo segundo, O.), si bien «aunque el perímetro de la zona a concentrar se haya hecho coincidir en el correspondiente Decreto con el del término municipal, el Servicio de concentración parcelaria podrá en todos los casos rectificar dicho perímetro al solo efecto de incluir o excluir, según las conveniencias de la concentración, las fincas de la periferia cuya superficie se extienda a términos limítrofes, notificando en tales supuestos a los propietarios afectados por medio de edictos, que se publicarán en el tablón de anuncios de los diversos

(15) El art. 4.º, a) de la Ley de 1952 dice: «no podrá atribuirse a los propietarios de superficies superiores a la de la unidad mínima de cultivo parcelas que no alcancen la extensión señalada para ésta», de donde se infiere que cuando los propietarios lo son de superficies inferiores a la extensión de las unidades mínimas de cultivo, es posible atribuirles, como resultado de la concentración, parcelas de extensión inferior a aquéllas. De aquí lo censurable de tal precepto (cfr. *La concentración parcelaria*, cit., pág. 22) y la necesidad de que, al redactarse el texto legal definitivo sobre concentración parcelaria se establezca expresamente que en ningún caso podrá atribuirse a los propietarios afectados por la concentración parcelas de extensión inferior a la de las unidades mínimas de cultivo. Aun cuando las disposiciones posteriores a la Ley de 1952 destacan la importancia del problema, no es suficiente su regulación, y será censurable en tanto no se dicte un precepto claro en el sentido señalado

Ayuntamientos por cuyo término se extiendan las fincas de que se trate» (art. 3.º, Decreto-ley) (16).

b) *Exclusiones*.—Nuestra legislación excluye del perímetro de concentración a ciertos terrenos, que no resultarán afectados por la misma. La exclusión puede ser de dos tipos, según que en modo alguno puedan ser incluidos en la concentración, o que puedan, en ciertos casos, ser incluidos.

a') Al primer grupo pertenecen «las carreteras, riberas de los ríos y demás superficies pertenecientes al dominio público» (artículo 4.º, Decreto-ley), exclusión perfectamente lógica que viene a ser una consecuencia de la naturaleza del dominio público (17). «Cuando se trate de vías pecuarias, montes públicos o cualesquiera otras superficies de dominio público (18), correspondientes a la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, se ordenará por éste al organismo correspondiente, tan pronto como se publique el Decreto acordando la concentración, que proceda a realizar la determinación de las superficies que han de ser excluidas.» Desde luego, cuando se trate de vías pecuarias, al realizarse la concentración, debe plantearse el problema de hasta qué punto es imprescindible su conservación, para, en otro caso, proceder a la desafectación y consiguiente inclusión de los terrenos desafectados en las operaciones de concentración (19).

(16) Un problema interesante, que debe plantearse, es si en los casos en que la concentración afecte a parcelas de distinto municipio, se producirá o no una alteración de términos municipales, con objeto de que una misma finca no esté sometida a la jurisdicción de Municipios distintos. Del texto literal parece que no se producirá tal alteración, al decir el expresado artículo 3.º que la alteración del perímetro será «*al solo efecto de incluir o excluir, según las conveniencias de la concentración, las fincas de la periferia cuya superficie se extienda a términos limítrofes*», y ésta parece ser la solución lógica, si tenemos en cuenta el supuesto contemplado por el art. cit., y que, de otro modo, habría que dar intervención a los Ayuntamientos interesados, y al propio Ministro de la Gobernación.

(17) Al procedimiento para deslindar los bienes de dominio público enclavados en el perímetro, nos referimos después.

(18) De la frase «cualquiera otras superficies de dominio público» se desprende que, con arreglo al Decreto-ley de 1954, los montes públicos son considerados bienes de dominio público, tesis harto discutible con arreglo a la legislación actual, al menos con la generalidad con que lo hace el precepto a que se refiere el texto. Quizá en una ordenación futura de los montes se acoja la tesis del dominio público de los «montes públicos». Pero en la legislación actual, salvo los montes provinciales catalogados (según art. 282, 2, L. R. L.), los demás montes públicos se consideran como bienes patrimoniales de las Entidades públicas.

(19) En una gran parte de las vías pecuarias españolas se ha producido ya una desafectación de hecho, por lo que deben considerarse como bienes patrimoniales desde el momento en que es posible la desafectación de hecho, según la jurisprudencia de nuestro Consejo de Estado. Cfr. dictamen de 23 de junio de 1948, en «Recopilación de doctrina legal», del Consejo de Estado, 1950, pág. 43. En sentido análogo, entre nosotros, GASCÓN Y MARÍN: *Derecho administrativo*, t. I, 8.ª ed.; pág. 376. Sobre el problema, vid. el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, publicado en el número 13 de la «Revista de Administración pública».

b') Por otro lado, están las exclusiones que deben realizarse, a no ser que «en la nueva ordenación de la propiedad mejoren las condiciones de su explotación o se atribuyan al mismo propietario»; en este caso se encuentran las fincas que reúnan alguna de las siguientes circunstancias (7.º, párrafo 4.º, O.):

a'') Que por la magnitud de su superficie en coto redondo sean susceptibles de ser cultivadas como unidades independientes de explotación.

b'') Que hallándose cubiertas por plantaciones arbóreas o arbustivas y que, suponiendo una excepción, no pueden encontrar compensación equivalente con otras tierras de la zona.

c'') Que por la importancia de las mejoras realizadas en ellas hagan difícil su cambio por otras del término con el simple criterio de la clase de tierra: parcelas cercadas, regadíos, fincas con edificaciones, etc.

d'') Las fincas o parcelas cuyo valor sea mayor al que les corresponde como tierras de labor: zonas próximas de edificación a los ruedos de los pueblos, eras, etc.

2. *Parcelas resultantes.*—Determinada la extensión y valor definitivo de la masa global a repartir, después de excluir lo calculado para caminos y obras imprevistas, se procederá a determinar las parcelas que se adjudicarán a cada propietario. A esta redistribución de la tierra, tal y como se regulaba en la Ley de 1952, señalábamós, fundamentalmente, dos objeciones de consideración: la primera, consistente en que, con arreglo a la Ley de 1952, era posible que un propietario de la zona recibiese una finca que no alcanzase la extensión de las «unidades mínimas de cultivo»; la segunda, que, al no tener en cuenta el hecho del arrendamiento, podría darse el caso de que la concentración, al reunir en unas parcelas dispersas de un mismo propietario no cultivador, produjera el efecto de disgregar parcelas que antes cultivaba un mismo arrendatario o aparcerero. Sin embargo, tales defectos han sido atenuados en mínima medida por la legislación posterior. Concretamente, en el apartado 18 de la Orden de 1953 se afirma que las directrices principales que el Servicio de concentración parcelaria ha de tener presentes para el estudio del anteproyecto han de estar basadas en los siguientes principios:

a) La concentración procurará hacerse por clases de tierra y de cultivo. Deberá, pues, en lo posible, asignarse a cada propietario una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a las que anteriormente poseía. Las compensaciones por clases de tierras será necesario hacerlas a aquellos propietarios de superficies superiores a la unidad mínima de cultivo, con objeto de que en la nueva distribución de la propiedad las nuevas parcelas alcancen como mínimo dicha extensión.

b) La concentración debe ser tan intensa como sea posible. Deberá asignarse a cada propietario una sola parcela, o, en su caso, un reducido número de ellas.

c) En la nueva distribución parcelaria deberá tenderse a aproximar a la casa de labor a las tierras que constituyan la explotación.

d) En la nueva distribución de la propiedad debe darse preferencia a las explotaciones de los pequeños propietarios, procurando acercar al núcleo urbano las parcelas que a éstos se atribuya, aunque ésta signifique variar su emplazamiento.

e) Salvo casos excepcionales en la distribución deberá conservarse en su antigua situación las parcelas para las cuales sea imposibles realizar compensaciones o que presenten condiciones de explotación especialmente ventajosas para sus propietarios.

f) Las masas parciales de pequeña extensión y forma defectuosa, que se presten mal a una distribución entre varios propietarios, serán atribuidas a uno solo.

g) En las regiones en que existan arrendamientos o aparcerías y un propietario tenga tierras cultivadas directamente por él y otras arrendadas a diferentes propietarios, se tratará de agrupar las parcelas cultivadas por un mismo agricultor (20).

h) Cuando existan aportaciones de tierra, se considerarán incluidas dentro del perímetro a concentrar, destinándose preferentemente a los siguientes fines:

1. Para completar la propiedad de aquellos que no reúnan tierra suficiente para alcanzar la unidad mínima de cultivo.

2. Para la constitución de patrimonios familiares con arreglo a la Ley de 15 de julio de 1952, concediéndose éstos preferentemente a los cultivadores que aporten voluntariamente, para su adscripción al patrimonio, mayor extensión de tierra de su propiedad.

3. A la constitución de huertos familiares para los cultivadores del término que no posean tierra de su propiedad.

4. Para incrementar la propiedad de aquellos agricultores que se crea conveniente con el fin de mejorar la utilización de sus parcelas realizando la concentración del modo más perfecto posible.

5. Para cualquier otra finalidad análoga a las anteriores.

B. LA INDEMNIZACIÓN

1. En la Ley de 1952 se establece que, en los casos de que se atribuya a algunos de los propietarios parcelas de clase inferior a aquellas de que se les expropiaron, se llevarán a cabo las compensaciones por clases de tierras, teniendo en cuenta «los coeficientes que previamente y con carácter general hayan sido esta-

(20) El criterio prudente del artículo 4.º de la ley ha sido elogiado por BALLARÍN (Ob. cit., pág. 74 y ss.). Dudamos mucho de que los datos estadísticos por él mismo manejados, al señalar el porcentaje de explotaciones fundadas en contratos de arrendamiento, sean exactos. De todos modos, el hecho de que la agrupación de parcelas de un mismo cultivador sea meramente una directriz que se señala al servicio de concentración parcelaria y no una norma imperativa, no es tan elogiable como cree BALLARÍN.

blecidos» (art. 4.º, último párrafo), y al comentar este precepto, le censurábamos por insuficiente (21). Sin embargo, en este aspecto de la regulación de la concentración parcelaria, como en otros muchos, las disposiciones dictadas con posterioridad a la Ley fundamental han venido a mejorar un tanto lo en aquélla dispuesto.

2. A efectos de fijar la indemnización—y de llevar a cabo las permutas correspondientes—, la Orden de 1953 regula la clasificación y valoración de las tierras a concentrar, en su apartado 14. En el mismo se dispone que la valoración y clasificación de las tierras habrá de fundamentarse considerando la tierra como un instrumento de producción justipreciada fundamentalmente en su capacidad de producción por unidad superficial, cuidando de establecer una justa relación entre los valores de las distintas clases. La Subcomisión de Trabajo, asesorada por cuantos agricultores y prácticos sean convenientes, establecerá el número de clases contenidas en el perímetro a concentrar, que debe ser el menor posible, delimitándose por el Jefe del equipo del Servicio de concentración parcelaria, sobre el plano, las distintas clases de tierras en que ha quedado dividido el perímetro. También fijará la relación entre las distintas clases utilizando como datos fundamentales las productividades medias en un quinquenio. Al mismo tiempo establecerá el valor, por unidad superficial de las referidas clases de tierra. Se establecerán asimismo—añade dicho apartado—las compensaciones que procedan para aquellas parcelas que, teniendo cualquier clase de mejora, no sean atribuidas después de la concentración a su antiguo poseedor (22).

IV. ACTOS DEL PROCEDIMIENTO

A. IDEA GENERAL

Siendo necesario para poder realizar la concentración parcelaria un procedimiento administrativo, es imprescindible examinar los actos en que éste se descompone. En su lugar oportuno se examinarán tales actos dentro del procedimiento, exponiendo las distintas fases en que puede dividirse. En este momento interesa examinar únicamente el régimen general de tales actos, particularmente considerados, al que se han referido algunas de las disposiciones dictadas con posterioridad a la Ley de 1952.

(21) Cfr. *La concentración parcelaria*; pág. 23.

(22) En tal precepto no se recogen algunas características de las fincas que también podrían dar lugar a indemnización. Pensemos concretamente en la distancia entre las fincas y el núcleo urbano del Municipio; puede darse el caso que las fincas de que se priva al propietario afectado estuviesen más próximas del pueblo que aquéllas que se le adjudican. Aun cuando la capacidad de producción y las productividades fuesen iguales, existiría una diferencia de valor que deberá tenerse en cuenta. De aquí que el precepto comentado debiera ser más expresivo en orden a tener en cuenta ciertos datos al establecer el «valor por unidad superficial de las referidas clases de tierra».

Es indudable que, al ser actos de un procedimiento administrativo, estarán sometidos al régimen de los actos administrativos de trámite, y, por tanto, la omisión de alguno de ellos podrá viciar de nulidad el acto final del mismo. De aquí que nos remitimos a la doctrina general sobre tal clase de actos. Ahora nos ocupamos en especial de dos aspectos regulados por las disposiciones dictadas sobre la materia: el régimen de los acuerdos de las Comisiones (6.º, O.) y el de las notificaciones (art. 1.º, D-I)

B. ACUERDOS DE LAS COMISIONES

1. Tratándose de órganos colegiados—Comisión local y Subcomisión de trabajo—, el primer problema que se plantea es el de cómo ha de formarse la voluntad del órgano (23). Siguiendo la regla general que rige en la regulación de otros órganos administrativos colegiados, el párrafo segundo del apartado 6.º de la Orden de 1953, dispone: «Ambas Comisiones resolverán por mayoría de votos, siendo de calidad el del Presidente, y sus acuerdos serán válidos con la asistencia del Presidente o Vicepresidente, Secretario y tres Vocales». Es decir, dicho precepto resuelve dos problemas:

a) El del «quorum» necesario, al señalar que bastará la asistencia del Presidente o Vicepresidente, del Secretario y tres Vocales. Quizá esta norma esté aconsejada por la urgencia con que se quieren realizar los trabajos de concentración parcelaria; sin embargo, es posible que fuese preferible señalar que, en primera convocatoria, no se podría adoptar acuerdo sin la asistencia de todos los miembros de la Comisión, y, en segunda convocatoria, bastaría la presencia de tres Vocales, en la forma que determina el precepto de la Orden citada. Un posible peligro sería que al adoptarse el acuerdo tuviesen mayoría los representantes de los propietarios de la zona, dando lugar a acuerdos que fuesen contra el interés público, pero el peligro no existe desde el momento en que, exigiéndose la asistencia del Presidente (o Vicepresidente), el Secretario y tres Vocales, siempre tendrían mayoría los que pudiéramos llamar representantes de la Administración en la Comisión, aun cuando dos de los Vocales fuesen representantes de los propietarios (24).

b) La formación de la voluntad del órgano, acogiendo el ré-

(23) Cfr., por ejemplo, GASCÓN Y MARÍN: *Derecho administrativo*, cit., t. I pág. 270.

(24) Sin embargo, existe otro peligro en la legislación vigente, que ha señalado, con acierto MANUEL PEÑA. Los problemas jurídicos que se plantean en la concentración—dice—son de gravedad: calificación de títulos y de situaciones jurídicas sobre las fincas, eficacia de la concentración respecto de los interesados, consecuencias registrales de la concentración, título registral. Probablemente, teniendo esto en cuenta y para dar la máxima seguridad jurídica a los interesados se regula en la Ley la constitución de la Comisión local con preponderancia de los técnicos en Derecho: hay tres miembros que no son

gimen de mayoría y señalando expresamente que el voto del Presidente será de calidad.

2. Teniendo en cuenta la trascendencia de los acuerdos que se adopten, era de importancia extraordinaria contar con un archivo de los mismos. A satisfacer esta necesidad responden los párrafos tercero y cuarto del citado apartado de la Orden de 1953, al disponer que «constituída la Comisión local se levantarán, por el Secretario, actas de todas las reuniones de la misma, enviándose copias certificadas al Servicio de concentración parcelaria» (25) y que «la Subcomisión de trabajo reflejará en un libro las sesiones que celebre, levantando acta detallada de los acuerdos concretos que adopte».

C. NOTIFICACIONES

1. El régimen ordinario de las notificaciones en el procedimiento administrativo se modifica sustancialmente dentro de la concentración parcelaria. Si, dentro del régimen general, la notificación personal o por cédula constituye la regla general, no siendo posible acudir a la notificación por edictos si no cuando se desconoce el domicilio de los interesados, dentro del procedimiento de concentración parcelaria ocurre justamente lo contrario: la regla general es la notificación por edictos (26). El art. 1.º del Decreto-ley de 1954, dispone: «Todas las comunicaciones que hayan de hacerse a los propietarios afectados por los trabajos de concentración parcelaria se realizarán por medio de edictos publicados en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde se lleven a cabo dichos trabajos y en el *Boletín Oficial de la Provincia* respectiva. La inserción en el tablón de anuncios y en el *Boletín Oficial* de las comunicaciones o avisos surtirá todos los efectos que las leyes atribuyen a las notificaciones y citaciones. No obstante, cuando los propietarios afectados por la concentración promoviesen individualmente reclamaciones o interpusieran recursos, las

necesariamente técnicos en Derecho (un técnico agrónomo y dos representantes de los propietarios) y otros tres que lo son (el Juez de primera instancia, el Registrador y el Notario); uno de los miembros técnicos en Derecho, el Juez, tendrá voto de calidad (art. 10; Ley). La Orden que exponemos, sin embargo, viene a hacer posible que los acuerdos de la Comisión local se formen sin o contra el parecer de los miembros peritos en Derecho, ya que establece que la Comisión pueda funcionar sin la presencia de dos de sus miembros y los acuerdos serán válidos si concurren a ellos la mayoría de votos». Cfr. «Anuario de Derecho civil», VI-III, pág. 685.

(25) Por tanto, en el Servicio existirá un archivo completísimo, cuya utilidad es manifiesta en orden al régimen jurídico de las fincas afectadas por la concentración parcelaria, debiendo existir la más rigurosa armonía entre el mismo y los asientos del Registro de la Propiedad.

(26) Sobre el régimen general de las notificaciones y la doctrina jurisprudencial sobre el mismo, cfr. SERRANO GUIRADO: *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, «Revista de Administración pública», número 1, pág. 131.

incidencias de unas y otras se entenderán personalmente con el reclamante o recurrente, a cuyo efecto éste habrá de expresar, en el escrito en que promueva la reclamación, un domicilio dentro del término municipal de que se trate, y, en su caso, la persona residente en el mismo a quien hayan de hacerse las notificaciones.»

2. La innovación que este procedimiento de notificación supone se ha justificado así en los párrafos tercero y cuarto del referido D. l.: «Una de las dificultades está determinada por la imposibilidad material de comunicarse con los nuevos propietarios afectados por los trabajos de concentración, utilizando los sistemas ordinarios de notificación que han sido establecidos por la legislación administrativa para trasladar resoluciones o acuerdos a un reclamante o recurrente interesado en un caso particular, y que ha comunicado previamente su domicilio a la Administración, o consta en la misma, pero que desde luego son manifiestamente inútiles para dirigirse a una masa de propietarios cuyo domicilio se desconoce, y a quienes es indispensable informar de la marcha de los trabajos para que puedan colaborar u oponerse a ellos en los distintos supuestos previstos por la Ley. Es, pues, preciso habilitar en tales casos, so pena de paralizar definitivamente los trabajos de concentración, un instrumento de notificación colectiva, sin perjuicio de utilizar el sistema usual de notificaciones individuales tan pronto como se produzcan reclamaciones o recursos, pues en tales casos es obligado que las particulares incidencias de cada uno de ellos se entiendan personalmente con el reclamante o recurrente». En estos párrafos de la exposición de motivos, para justificar el procedimiento que se establece, se incurre en el error de creer que el régimen de notificación personal en todos los procedimientos administrativos se ha establecido cuando se trate de «un reclamante o recurrente interesado en un caso particular», cuando en realidad es el procedimiento general. Sin embargo, existe una parte de razón en lo que en dicho preámbulo se establece, como se demuestra comparando el procedimiento ordinario de notificación con el que se utiliza en un procedimiento similar al de concentración parcelaria: el de expropiación forzosa, que también puede afectar a varios propietarios. Pues bien, si acudimos a la Ley de 1879, observaremos que ha de realizarse una relación nominal de propietarios (arts. 16 y ss.), pudiendo éstos formular reclamaciones, y es a los interesados, en particular, a los que se dirigirá la oportuna hoja de aprecio (art. 26), procedimiento que apenas si ha sufrido variación en el reciente proyecto de Ley de expropiación forzosa actualmente en las Cortes. Si esto es así en la expropiación forzosa, que, repetimos, es un procedimiento que puede afectar a gran número de propietarios ¿por qué en materia de concentración parcelaria hay necesidad de cambiar el sistema? Sobre todo, si se tiene en cuenta que la concentración parcelaria se realizará normalmente en términos municipales pequeños, siendo fácil al Ayuntamiento formar la relación nominal de propietarios, con los domicilios de éstos, ya

que, por tratarse precisamente de tales municipios, lo normal es que se conozcan todos los vecinos. Estamos de acuerdo en que en los trámites que vienen a ser de información pública, no se exija notificación personal, pero sí que se exija en trámites configurados para que los interesados puedan defender sus derechos.

3. Con arreglo al artículo 1.º del Decreto-ley citado, en el procedimiento de concentración parcelaria el régimen de las notificaciones será el siguiente:

a) Regla general: Por edictos publicados en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde se lleven a cabo los trabajos y en el *Boletín Oficial de la Provincia* respectiva (27). Aun cuando de algún precepto concreto (v. gr. apartado 8.º, O.) se desprende que el momento inicial para computar los plazos es el de la publicación del acuerdo en el *Boletín Oficial*, creemos que, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.º, D. 1., como es preceptivo hacer la publicación en el tablón de edictos y en el *Boletín Oficial de la Provincia*, el momento inicial del cómputo de los posibles plazos deberá hacerse a partir de la última publicación, es decir, si la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* tuvo lugar con anterioridad a la exposición en el tablón de anuncios del Ayuntamiento respectivo, será este último el momento inicial de los plazos.

b) Regla especial: Desde el momento en que uno de los interesados haya deducido una reclamación o recurso en el procedimiento, es necesario llevar a cabo la notificación personal de los posibles acuerdos que se dicten, notificación que estará sometida al régimen ordinario (28), con una salvedad importante: que las notificaciones se harán a la persona residente en el término municipal en que se lleven a cabo los trabajos de concentración, que designe el interesado. Por tanto, con arreglo a las disposiciones vigentes, si al comparecer el interesado en el procedimiento no hace la designación de una persona residente en el término municipal, estimamos que no surge la necesidad de que la Administración notifique por cédula a la misma.

(27) Conviene advertir que la especialidad de la notificación reside en la forma en que debe hacerse. Pero ha de estimarse que, en lo demás, es aplicable íntegramente el régimen general de las notificaciones. Por tanto, en el edicto se deberá recoger el texto íntegro del acuerdo, la expresión de los recursos que en su caso procedan y el término para interponerlos. Así lo dispone el art. 19 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, que desarrolló lo dispuesto en la Base 11, art. 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889. Sobre la jurisprudencia dictada en esta materia, vid. SERRANO GUIRADO, art. cit., pág. 138 y ss. Con arreglo a la misma, si en el tablón de anuncios o en el *Boletín Oficial* no aparece el texto del acuerdo, omitiéndose alguna circunstancia esencial, deberá entenderse mal hecha la notificación, no produciendo efectos, y, por tanto, no corriendo los plazos correspondientes, a no ser que se subsane el defecto.

(28) Cfr. art. 19, Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura.

V. PRESUPUESTOS

A. IDEA GENERAL.

Para que pueda iniciarse el procedimiento de concentración parcelaria, propiamente dicho, es necesario la concurrencia de ciertos requisitos previos o presupuestos; solamente podrá iniciarse válidamente aquél cuando concurren tales circunstancias. Estos presupuestos son: la declaración de estar sometida una zona a la concentración parcelaria y la fijación de las unidades mínimas de cultivo. Y como para su determinación es necesario, a su vez, el cumplimiento de ciertos trámites, podrían considerarse tales presupuesto como partes del procedimiento. Así lo hace la Orden de 1953, que considera actos del procedimiento todos, desde la solicitud de los interesados o declaración de oficio de la concentración hasta la liquidación definitiva. Sin embargo, con arreglo a dicha Orden ministerial es posible distinguir el procedimiento propiamente dicho de concentración de lo que puede considerarse sus presupuestos, ya que no es posible llevar a cabo la concentración parcelaria sin la declaración de estar sometida una zona a la concentración ni la fijación de las unidades mínimas de cultivo. El procedimiento de concentración propiamente dicho comienza cuando se cumplen estos requisitos, dictándose el Decreto ordenando la concentración.

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

1. Para que se pueda proceder a la concentración parcelaria en una zona determinada es requisito previo e ineludible que el Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, determine mediante Decreto, la zona en que haya de realizarse la concentración, «señalando expresamente en la disposición el perímetro de cada una de ellas», excluyéndose de cada zona aquellas fincas que, a juicio del Ministerio de Agricultura, no pueden beneficiarse como consecuencia de la concentración «por la especialidad del cultivo a que están destinadas o por su propia naturaleza» (art. 1.º Ley 1952, y 10, O. 1953). Las disposiciones dictadas con posterioridad a la Ley de 1952 se han preocupado de señalar la tramitación que ha de seguirse para hacer tal declaración, dándose intervención a los posibles interesados a través de un trámite de información pública.

2. La tramitación que ha de seguirse para hacer la declaración de estar sometida una zona a la concentración parcelaria es la siguiente:

a) *Petición para que sea declarada afecta a la concentración parcelaria una determinada zona, que deberá hacerse* (art. 2.º, L.):

a') Por los agricultores interesados en la mejora. Según el

apartado 1.º, O. 1953, en este caso, deberán suscribir una instancia que dirigirán a la Comisión central de concentración parcelaria, a la que se acompañará «una certificación del Secretario del Ayuntamiento, en la que se haga constar que los agricultores interesados en la mejora representan, cuando menos, el 60 por 100 de los propietarios a quienes ésta ha de beneficiar, e igual proporción en cuanto a la superficie de la zona que inicialmente se desea concentrar».

b'). Por acuerdo del Ministerio de Agricultura, bien de oficio o a propuesta del Servicio del Catastro, de los Municipios, de las Hermandades de Labradores o de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias. Según el apartado 2.º, O., esta forma de iniciarse la tramitación es la que se adoptará cuando en la zona «concurran las condiciones especiales que se expresan en el art. 6.º de la Ley de 20 de diciembre de 1952, añadiendo dicho precepto: «Al formular la referida propuesta, que se hará a través del Servicio de concentración parcelaria, dirigida a la Comisión central, se abstendrán de hacer indicación alguna respecto a las posibilidades que, a su juicio, existan de aportar determinadas tierras a los efectos que prevé el art. 6.º de la meritada Ley, ya que este extremo queda supeditado a lo que resulte de los estudios técnicos que posteriormente se realicen».

b) *Informe del Servicio de concentración parcelaria.* Tanto cuando existan petición de los interesados, como cuando el Ministerio acuerde de oficio iniciar el procedimiento, el primer paso que ha de darse es el informe del Servicio de concentración parcelaria sobre las circunstancias y posibilidades técnicas que concurran en la zona a concentrar, mejoras territoriales que deban llevarse a cabo y aportaciones de tierras, en su caso, que sean necesarias. Así lo establece el apartado 3.º, O. Tal informe previo deberá ser aprobado por la Comisión central (ap. 4.º, *in limine*, O.).

c) *Constitución de la Comisión local y de la subcomisión de trabajo.*

a') Estudiado y aprobado el informe previo y acordada en su caso la conveniencia de iniciar los trabajos, la Comisión central propondrá al Ministerio de Agricultura la constitución de la Comisión local, el cual designará el técnico agrónomo vocal de la misma, que actuará de Vicepresidente en dicha Comisión local y solicitará del Ministerio de Justicia la designación del Presidente y vocales dependientes de dicho departamento. La Cámara Oficial Sindical Agraria de la provincia donde radique la zona afectada nombrará con carácter de urgencia los dos representantes de los propietarios de la zona. Actuará como Secretario de la Comisión, con voz, pero sin voto, el Jefe del equipo de trabajo de la zona del Servicio. En el tablón de anuncios del Ayuntamiento se hará pública la constitución de la Comisión local, así como su decisión de proceder a delimitar, asesorada por el Jefe del equipo del Servicio, el perímetro del término sujeto a concentración y fincas que

deban excluirse. Se hará también público en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en un diario de la misma la constitución de la referida Comisión local (4.º O.).

b') En la primera sesión de la Comisión local quedará nombrada y constituida la Subcomisión de Trabajo (6.º párrafo primero, O.).

d) *Delimitación de la superficie a concentrar*: Se llevará a cabo a través de los siguientes trámites:

a') Fijación del perímetro por la Comisión local, a propuesta de la Subcomisión, asesorada por el Jefe del equipo del Servicio (7.º, O.).

b') Exposición del acuerdo adoptado sobre el perímetro, que se hará público en la forma general señalada en el art. 1.º, D. 1., así como en un diario de la provincia (8.º, O.). «Los interesados podrán recurrir ante dicha Comisión local en el plazo de diez días a contar desde la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* (29).

c') Remisión del acuerdo de la Comisión local y de las alegaciones formuladas por los interesados a la Comisión central (9.º, O.).

d') Propuesta, en su caso, de la Comisión central al Ministerio de «llevar a cabo la concentración parcelaria en la zona delimitada, especificando expresamente el perímetro de la superficie afectada y las fincas excluidas de esa operación» (9.º, O.).

e') Decreto del Consejo de Ministros (10, O.).

3. La aprobación del Decreto declarando de utilidad pública la concentración parcelaria de una determinada zona, atribuirá al Servicio de concentración parcelaria la facultad de ocupar temporalmente los terrenos que precise para dotar a las nuevas fincas de la adecuada red de caminos (art. 11, párrafo primero, Decreto ley (30).

(29) Este precepto de la Orden de 1953 deberá entenderse derogado por el artículo 1.º, Decreto-ley 1954, ya que, al exigirse en éste la publicación en el tablón de edictos y en el *Boletín Oficial de la Provincia*, debe entenderse que el momento inicial del plazo correspondiente será aquel en que tuvo lugar la última de las publicaciones preceptivas. Cfr. *ut supra*, IV, C, 3, a).

(30) En el párrafo segundo de dicho artículo se señala el régimen de las ocupaciones temporales a que el mismo se refiere. Se regirán—dice—, «en cuanto a la indemnización que haya de satisfacerse en definitiva a los propietarios afectados por los preceptos contenidos en la Ley de 10 de enero de 1879 y disposiciones que la desarrollan. No obstante el procedimiento que dicha Ley señala para determinar la necesidad de ocupación queda sustituido por la redacción y aprobación del Plan de Mejoras que ha de llevarse a cabo por el Servicio de Concentración parcelaria y por el Ministerio de Agricultura. La investigación o determinación de los propietarios afectados se llevará a cabo de conformidad con las especiales normas que en este punto regulan la actividad del Servicio de concentración parcelaria».

Existe, por tanto, en este precepto, como en otros del Decreto-ley de 1954 —así, en el art. 12, párrafo primero— una referencia a la legislación concreta de expropiación forzosa vigente. Teniendo en cuenta que dicha legislación está en trance de reforma—se encuentra en las Cortes un proyecto de Ley sobre

C. FIJACIÓN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO.

1. Esencial en toda reforma agraria es fijar las «unidades mínimas de cultivo» a fin de impedir, por todos los medios posibles, el fraccionamiento de la propiedad por debajo de la extensión asignada a aquellas (31). Por eso, la legislación sobre concentración parcelaria, que trata de resolver el problema planteado por la excesiva parcelación de la propiedad agraria, debe preocuparse de la fijación de las unidades mínimas de cultivo (32).

2. Las disposiciones dictadas con posterioridad a la Ley de 1952, apenas si han señalado alguna norma especial y distinta de las contenidas en ésta. Únicamente se han dictado algunas disposiciones sobre el procedimiento. En efecto, en la Orden de 1953, al regular la tramitación que ha de seguirse para declarar a una zona sometida a la concentración (33), al preocuparse de regular la propuesta que, a la vista del acuerdo de la Comisión local y de las alegaciones de los interesados, ha de hacer la Comisión central al Ministerio, en los párrafos segundo y tercero de su apartado 9.º, dice: «La Comisión central, oída la Jefatura Agronómica y las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, formulará también la correspondiente propuesta sobre la extensión que haya de fijarse a la unidad mínima de cultivo, a que se refiere el artículo 3.º de la Ley de 20 de diciembre de 1952. Estos informes serán solicitados de los organismos mencionados por el Servicio de concentración parcelaria, que, con su propuesta, los elevará a la Comisión central.»

Con arreglo al artículo 3.º de la Ley de 1952, parecía indudable que la competencia para fijar las «unidades mínimas de cul-

la materia—hubiera sido preferible una referencia genérica a la legislación de expropiación forzosa, como se hace en otros preceptos del Decreto-ley citado, por ejemplo, su art. 7.º, párrafo segundo, *in fine*, al hablar «conforme a la legislación de expropiación forzosa» y su art. 14, *in fine*, al emplear expresión análoga.

(31) Estoy de acuerdo con BALLARÍN (Cfr. Ob. cit., pág. 77 y ss.) en que la «unidad mínima de cultivo» no es un ideal, sino un límite. Quizá de la frase concreta de mi trabajo que él transcribe pueda desprenderse lo contrario; pero leyendo la totalidad del trabajo se llega, justamente, a la conclusión correcta. Así, en la página 9, al hablar de la parcelación, señalo que es «una función con la que se pretende resolver el problema del latifundio, dividiéndole en parcelas que sirvan de base para una explotación familiar»; en la pág. 25, hablo de la «pequeña explotación familiar», y llegó a señalar o que en aquellos casos en que una explotación modernizada exija mayores extensiones de terreno, la solución está en la fórmula cooperativa, etc., etc. Si reconozco que, en ocasiones, la redacción de mi trabajo es confusa, por no delimitar claramente lo que es finca tipo de la que es una unidad mínima de cultivo. Pero insisto en que de la lectura del trabajo se desprende claramente la distinción. Cfr., sobre todo, página 24 y ss.

(32) Sobre cómo juega la «unidad mínima de cultivo» en la Ley de 1952, Cfr. *La concentración parcelaria*, cit., pág. 26 y ss.

(33) Como después se verá, con arreglo a su apartado 10, en el mismo Decreto se «determinará el perímetro de la zona en que haya de realizarse la concentración y la superficie que se señale a la unidad mínima de cultivo».

tivo» correspondía al Ministerio de Agricultura. Sin embargo, la Orden de 1953, en su apartado 10, dice que «a la vista de lo actuado, el Ministerio de Agricultura someterá a la aprobación del Consejo de Ministros el oportuno Decreto, por el que se determinará el perímetro de la Zona en que haya de realizarse la concentración y la superficie que se señale a la unidad mínima de cultivo»; es decir, en la Orden citada se reduce la competencia del Ministerio a proponer la extensión de las «unidades mínimas de cultivo», siendo el Consejo de Ministros el que, en definitiva tendrá competencia para fijar su extensión (34).

IV. PROCEDIMIENTO

A. IDEA GENERAL.

Una vez dictado el Decreto ordenando la concentración de una zona, fijado el perímetro de ésta y la extensión de las unidades mínimas de cultivo, empieza el procedimiento de concentración parcelaria, regulado, fundamentalmente en la Orden de 1953 y en el Decreto-ley, de 1954. Tal regulación se refiere, tanto al aspecto jurídico del procedimiento, como a aquellas operaciones materiales que han de realizarse en el mismo. Con objeto de seguir la legislación positiva, nos referimos también a ambos aspectos, estudiando los trámites fundamentales que en el mismo pueden distinguirse.

B. AMOJONAMIENTO DEFINITIVO DEL PERÍMETRO

1. Fijadas por el Ministerio de Agricultura las fincas que se exceptúan de la concentración, así como los auxilios aplicables, conforme a la Ley de Colonización de interés local de 27 de abril de 1946 (35) y las mejoras territoriales que se realicen en las explota-

(34) En alguna de nuestras leyes se habla de «Decreto aprobado en Consejo de Ministros» o de la «aprobación del Consejo de Ministros». Cfr., por ejemplo, la Ley de 3 de diciembre de 1953, art. 3.º (estudiada en mi trabajo *La declaración de fincas mejorables*, «Revista de Administración pública», número 13). Con arreglo al art. 17 de la Ley de 30 de enero de 1938, revisten la forma de Decreto las normas emanadas «del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno y a propuesta del Ministro del ramo», es decir, el órgano estatal de que emana el Decreto es el Jefe del Estado. La nueva fórmula empleada en algunas disposiciones —v. gr., en el apartado 10, O. 1953 sobre concentración parcelaria—, hace pensar en si no estaremos en presencia de un tipo de Decreto que emana, no del Jefe del Estado, *previa deliberación* del Consejo de Ministros, sino—como ocurre con ciertas Ordenes: v. gr., la resolutoria del recurso de agravios—del Consejo de Ministros como órgano colegiado, cuya voluntad se formara por la mayoría de sus miembros.

(35) La colonización a que se refiere dicha ley consiste en una verdadera acción de fomento. Cfr. mi trabajo *Colonización interior*, en la «Nueva Enciclopedia jurídica». Seix, Barcelona, 1952, t. IV, pág. 411 y ss.

ciones agrarias afectadas por dicha operación (10, párrafo segundo, O.), el Servicio de concentración parcelaria se dirigirá al Gobernador civil de la provincia, para que ponga en conocimiento de los distintos Servicios públicos que va a realizarse el deslinde (11, párrafo primero, O.). El artículo 4.º, Decreto-ley, dispone que «se citará por conducto del Gobernador civil de la provincia a los correspondientes organismos de la Administración del Estado, provincia o municipio, quienes determinarán la superficie que debe ser excluida como perteneciente al dominio público respectivo» (36).

2. Por tanto, hay que distinguir dos operaciones distintas: la de exclusión de las superficies de dominio y el amojonamiento del perímetro. Es indudable que el momento de realizar las primeras será, propiamente, aquel a que se refiere el apartado 7.º de la Orden de 1953, completado con los preceptos contenidos en el Decreto-ley de 1954 (arts. 4.º al 7.º): el art. 6.º, párrafo primero, dispone que «la determinación de las superficies de dominio público se realizará por el organismo correspondiente al solo efecto de excluir de la concentración las tierras que puedan pertenecer a dicho dominio, pero sin que tal determinación implique un deslinde en sentido técnico ni prejuzgue cuestiones de propiedad». En el artículo 7.º del referido Decreto-ley existe un precepto no del todo acertado; en efecto, en el mismo se dice: «Si algún particular llegase a obtener resolución firme en la que se reconozca ser de su propiedad una parcela excluida de la parcelación conforme al párrafo anterior, el Servicio de concentración parcelaria puede optar entre devolver a su dueño dicha parcela o entregarla al que resultare adjudicatario del terreno colindante o próximo, mediante el pago del valor de la parcela, determinado conforme a la legislación de expropiación forzosa» (párrafo segundo de dicho artículo). Es decir, cuando por error o mala fe de la Administración se considera de dominio público una parcela que es propiedad del particular y su propietario obtiene el reconocimiento de su derecho, la solución a que se llega con arreglo al Decreto-ley de 1954 es la de privarle de los beneficios de la concentración, permitiendo a la Administración devolverle la parcela en cuestión o expropiársela. En este caso, sobre todo si el propietario de la parcela en cuestión tiene otra que también podría ser objeto de la concentración, debería otorgársele la oportuna indemnización por los daños sufridos, o mejor, permitírsele después—arbitrando las medidas necesarias para ello—participar de los beneficios de la concentración. Pero lo que es inadmisibile es que los errores de la Administración ocasionen perjuicios al particular, sin reconocerle derecho de indemnización alguno.

3. El párrafo segundo del apartado 11 de la Orden de 1953 dice que «el Servicio de concentración parcelaria realizará las operaciones de amojonamiento definitivo del perímetro, y una vez

(36) Sobre las exclusiones, cfr. *ut supra*, III, A, 1, b).

finalizados los trabajos, dará cuenta a la Comisión central de haberse realizado dicho deslinde».

C. INVESTIGACIÓN DE LOS PROPIETARIOS REALES (37)

1. Con arreglo al apartado 13 de la Orden de 1953, «la Subcomisión de Trabajo procederá a confeccionar una lista y fichero correspondiente, con la naturaleza y extensión de los derechos de los propietarios que van a beneficiarse mediante las operaciones de concentración parcelaria». En los párrafos siguientes de dicho apartado se señala la forma de confeccionarse tal lista y fichero:

a) Se utilizarán para la confección de estas fichas, donde exista Catastro parcelario, los datos que figuren en la relación de características de los distintos polígonos. De no ser así, se tomarán como base los datos procedentes de los levantamientos topográficos que realice el Servicio.

b) En el caso de que no puedan aclararse las características que definen las parcelas, se completarán con la investigación de archivos públicos o privados y consultas a aquellas personas que por su reconocida moralidad y conocimiento del lugar puedan aportar luz sobre los extremos que interesan.

2. Con razón ha criticado MANUEL PEÑA tal precepto, con las siguientes palabras: «La Orden parece que no deslinda con la debida precisión dos tareas ineludiblemente previas a la concentración parcelaria: una, la determinación de las características físicas de las fincas; otra, la determinación de la situación jurídica de cada una de ellas. Sólo partiendo de este supuesto puede tener explicación que se cite como primer medio para la confección de las fichas, en que se determinan los derechos de los propietarios, los datos catastrales y que, a pesar de que el Registro de la Propiedad es la institución que tiene por fin el reflejo de la situación jurídica de las fincas, no haya una regla específica que exija la aportación de las correspondientes certificaciones del Registro de la Propiedad. Según la Orden las fichas se referirán a la naturaleza y extensión de los derechos de los propietarios», pero no cabe duda de que la determinación debe alcanzar también a los demás derechos y situaciones distintas de la propiedad, que afectan a las fincas sujetas a la concentración. La exacta determinación de la situación jurídica de las parcelas nos dará quiénes son los «interesados» en la concentración y será supuesto para las operaciones finales de concentración en las que se han de reflejar, de acuerdo con la Ley de

(37) «Si existen aportaciones de tierras en una zona determinada, se considerarán incluidas dentro del perímetro a concentrar. A tales efectos—dice el apartado 12, O.—, se pondrá en conocimiento de los propietarios y cultivadores interesados de la zona las condiciones en que pueden adquirir nuevas tierras, en el caso en que deseen aumentar su superficie y exista posibilidad de llevar a cabo este aumento. El Servicio confeccionará una relación de los propietarios cultivadores que lo deseen con especificación de sus aspiraciones».

Concentración parcelaria, el respeto a las diferentes situaciones jurídicas que existen sobre las fincas. Para la determinación de estas situaciones debe acudirse a los oportunos medios de prueba y debe exigirse específicamente la aportación de las certificaciones del Registro y de los títulos de las respectivas situaciones. Aún más, dado que «la nueva ordenación de la propiedad y de los derechos resultantes de la concentración parcelaria será inexcusablemente inscrita en el Registro de la Propiedad» (art. 7.º, Ley), debería exigirse una justificación del dominio y demás derechos de los interesados, en la que se cumpliera con un «mínimum» de garantías» (38).

D. CLASIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LAS TIERRAS

Se llevará a cabo por la Subcomisión de Trabajo, que someterá la oportuna propuesta a la aprobación de la Comisión local (14 y 15 *in limine*, O.).

E. TRÁMITE DE AUDIENCIA

1. El párrafo primero del apartado 15 de la Orden de 1953 disponía que, aprobados por la Comisión local de concentración parcelaria los estudios y trabajos referentes a la investigación de propietarios reales y a la clasificación y valoración de sus tierras, se remitiría a cada uno de los interesados un impreso-resumen de las características de sus propiedades y de su clasificación y valoración, notificándoles que en el plazo de diez días podían formular las alegaciones que estimaren oportunas. El trámite de alegaciones subsiste, pero la forma de notificación a los propietarios interesados ha de entenderse modificada por el artículo 1.º del Decreto-ley a que antes nos referimos (39).

2. Este trámite de audiencia se renere a la investigación de propietarios reales y clasificación y valoración de las tierras, aplicándose en lo no modificado por disposiciones especiales las normas generales sobre trámite de audiencia (40). Como normas especiales contenidas en el apartado 15 de la Orden de 1953 hay que señalar las siguientes, aparte de la notificación a que ya nos hemos referido:

a) Que los documentos que podrán examinarse por los interesados serán los siguientes:

a') Plano parcelario del perímetro a concentrar, detallando en cada parcela el nombre del propietario, la extensión y la clase.

(38) Cfr. «Anuario de Derecho civil», VI-III, pág. 685.

(39) Cfr. *ut supra*, IV. C. 2

(40) Una exposición muy completa de la doctrina jurisprudencial sobre el mismo, en SERRANO GUIRADO: *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, «Revista de Administración Pública», núm. 4, pág. 129 y ss.

b') En el caso de que existan aportaciones extraordinarias de tierras, un plano en el que se indique la situación y superficie de las tierras que, a efectos de la concentración parcelaria, se consideraran incluidas en el perímetro.

c') Relación de características de las parcelas por polígono, indicando además la clase de tierra de cada parcela fijada por la Comisión local.

d') Impreso-resumen de las características de las propiedades de cada interesado y su clasificación y valoración.

Se nota en esta enumeración que el trámite no se refiere a las situaciones jurídicas (derechos reales limitativos, arrendamientos, etcétera), situaciones que convendría haber precisado, dando audiencia a cuantos interesados pudiera haber, en atención a las consideraciones antes señaladas (41).

b) El lugar de exposición de tales documentos será la sede del Ayuntamiento respectivo.

c) Y el plazo que se concede para formular alegaciones es de diez días, que han de entenderse hábiles (42).

3. Las alegaciones de los interesados serán registradas en libro dedicado al efecto, y la Comisión local remitirá a la Comisión central, a través del Servicio, la relación de aquellas reclamaciones que haya desestimado, así como un informe en que se expongan las razones en que se apoyó para tal resolución, la cual, a la vista de la documentación remitida y las alegaciones formuladas ante ella por los interesados (43), resolverá en un plazo de quince días, comunicando su decisión, a través del Servicio, a la Comisión local y a los interesados. Contra los acuerdos de la Comisión central, cabe recurso de alzada ante el Ministro (15, párrafos cuarto y quinto, O.).

F. ESTUDIO DE LA NUEVA RED DE CAMINOS

El plan de los nuevos caminos y vías será propuesto por el Jefe del equipo de trabajo al Jefe del Servicio, y, una vez aprobado por éste servirá de base para la redacción del anteproyecto de concentración (apartado 16, párrafo 3.º, O.).

(41) Por ello, ha podido afirmar MANUEL PEÑA, al referirse a la investigación de propiedades reales, que no existen garantías suficientes en orden a la justificación del dominio y demás derechos de los interesados. Loc. cit. en nota 38.

(42) Cfr., por ejemplo, sentencias 2 abril 1943 y 5 febrero 1947.

(43) Del precepto de la Orden de 1953 se desprende, claramente, que las alegaciones de los interesados pueden ser de dos tipos: unas formuladas ante la propia Comisión local en el plazo antes señalado; otras, ante la propia Comisión central. Estas últimas, según el último párrafo del apartado 15 de la Orden de 1953, «podrán efectuarse, a través del Servicio de concentración parcelaria, en un plazo de quince días, contado desde la fecha en que la Comisión local haya remitido a la Superioridad su determinación».

G. PROYECTO DE CONCENTRACION

1. *Anteproyecto de concentración.*—Se aprobará por la Subcomisión de Trabajo (19, *in limine*, O.). En su preparación y estudio deberán tenerse en cuenta las normas contenidas en los apartados 17 y 18, Orden 1953.

2. *Proyecto definitivo.*—Se redactará por el Servicio de concentración, sometiéndose a la aprobación de la Comisión local, que, en caso de aprobación, fijará la fecha y modalidades de la toma de posesión de los nuevos lotes (19, O.).

3. *Replanteo y encuesta* (44).

a) El Servicio de concentración parcelaria procederá al replanteo de los distintos lotes y caminos.

b) Efectuado el replanteo, se realizará la encuesta relativa al proyecto de concentración, debiendo exponerse los documentos siguientes: plano de concentración, en el que se reflejen los lotes pertenecientes a cada uno de los propietarios, así como su superficie y valores, y estudio comparativo por propietarios de las superficies de las antiguas y nuevas parcelas atribuidas.

c) Los interesados podrán reclamar ante la Comisión local, en un plazo de quince días; finalizados los cuales, la Comisión local adoptará las determinaciones que proceda, publicando en el tablón de anuncios del Ayuntamiento las resoluciones adoptadas y pudiendo los interesados, en caso de disconformidad, recurrir ante la Comisión central.

H. LIQUIDACIÓN ADMINISTRATIVA

El apartado 21 de la Orden de 1953, dice: «Una vez adoptada por la Comisión central la resolución que proceda sobre las reclamaciones, se procederá a la liquidación administrativa de la concentración parcelaria, con arreglo a las normas que, en su día, establezcan los Ministerios de Justicia y Agricultura, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de 20 de diciembre de 1952» (45).

(44) Así se denomina en el apartado 20 de la Orden el trámite que se expone a continuación. Viene a ser un nuevo trámite de audiencia, dentro del cual los interesados podrán formular las alegaciones que estimen convenientes, y, en su caso, recurrir contra el acuerdo de la Comisión local, adoptado a la vista de tales alegaciones.

(45) Lo en este precepto dispuesto no implica la imposibilidad de recurso contra el acuerdo de la Comisión central. Por el contrario, en aplicación de los principios generales contenidos en la legislación sobre concentración parcelaria, contra dicho acuerdo cabe, en principio, recurso de alzada, y, en su caso, contencioso-administrativo. Ahora bien, como quiera que tales recursos no producen efectos suspensivos, es por lo que, una vez dictado el acuerdo por la Comisión central, es posible realizar la liquidación definitiva, a pesar de estar pendiente la tramitación de los posibles recursos.

VII. EFECTOS

A. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES (46).

1. *Impugnación ante los órganos administrativos.*—Como se ha visto, a lo largo de la Orden de 1953, se establece la posibilidad de interponer recursos contra los acuerdos de la Comisión local ante la central y contra los acuerdos de ésta ante el Ministro. Además, con carácter general, el artículo 13 del Decreto-ley de 1954, dispone: «Los acuerdos adoptados por las Comisiones locales de concentración parcelaria podrán ser recurridos en alzada por los interesados a quienes directamente afecten ante la Comisión central, dentro del plazo de quince días, contados desde que se notificase o terminase la publicación del acuerdo recurrido, según los casos. Las resoluciones de la Comisión central pueden ser recurridas ante el Ministerio de Agricultura en el plazo de quince días, desde que fueron notificadas. Durante el expresado término estará de manifiesto el expediente a disposición de los interesados, para que éstos puedan examinarlo y formular en el mismo escrito que interpongan alzada ante el Ministro las alegaciones que convengan a su derecho. Transcurridos quince días desde la interposición del recurso ante el Ministro de Agricultura sin que éste hubiere dictado resolución alguna, se entenderá confirmado el acuerdo recurrido y agotada la vía gubernativa». Con esta norma se han venido a completar la deficiente regulación de la Ley de 1952 (47), inspirándose en los principios recogidos en el Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio (48).

Por tanto, antes de agotarse la vía administrativa caben dos instancias cuando el acuerdo que se impugna fué dictado por la Comisión local.

a) Los acuerdos de la Comisión local, en general, son impugnables ante la Comisión central. Se trata de un recurso de alzada ordinario, en cuanto la Comisión central se configura en nuestra legislación de concentración parcelaria como órgano superior jerárquico de las Comisiones locales. Como se ha dicho, el plazo dentro del cual ha de interponerse es de quince días (49), pudiendo fundarse en la existencia de cualquier vicio en el acto impugnado.

b) Los acuerdos de la Comisión central son impugnables ante

(46) Una referencia más extensa al problema, en *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, «Revista Crítica de Derecho inmobiliario», mayo 1953, pág. 321 y ss.

(47) Cfr. *La concentración parcelaria*, cit., pág. 35 y ss., y loc. cit. en nota anterior.

(48) En general, las normas complementarias dictadas en el Decreto-ley citado, vienen a ser las mismas por nosotros señaladas en los trabajos citados en nota anterior.

(49) Aun cuando no se dice expresamente, se entienden «días hábiles», según el art. 25 del Reglamento de procedimiento del Ministerio.

el Ministro de Agricultura, mediante recurso de alzada, también ordinario, y, por tanto, sometido a las normas generales reguladoras de este recurso (50). Una innovación importante de la legislación de concentración parcelaria consiste en las especialidades que ofrece el trámite de audiencia. Sabido es que, según jurisprudencia reiterada el trámite de audiencia ha de concederse en todas las instancias (Cfr., por ejemplo, sentencia de 26 de abril de 1947) (51), debiendo ajustarse a las normas generales en cuanto al lugar, momento y plazo. Sin embargo, el Decreto-ley de 1954 modifica el régimen general al señalar que, durante el plazo de quince días que tienen los interesados para recurrir en alzada ante el Ministro, «estará de manifiesto el expediente a disposición de los interesados para que éstos puedan examinarlo y formular en el mismo escrito en que interpongan alzada ante el Ministro las alegaciones que convenga a su derecho» (art. 13, párrafo segundo). Esta regla general estaría justificada si para resolver el recurso de alzada, el Ministro no tuviese en cuenta más antecedentes que el expediente tramitado ante la Comisión central y las pro-

(50) Cfr. loc. cit. en nota 47. Por tanto, dentro del Derecho español, no se ha planteado el problema de la naturaleza administrativa o jurisdiccional de la Comisión central, como ha ocurrido en Francia respecto de la *Comisión de remembrement*, al haber un recurso propiamente administrativo contra sus acuerdos. En Francia, sin embargo, se planteó el problema, problema que adquirió vivo interés con la reforma del recurso contencioso-administrativo de 1953, ya que si la Comisión de *remembrement* se configurara como organismo jurisdiccional, la impugnación de sus acuerdos ante el Conseil d'Etat tendría el carácter de un recurso jurisdiccional de casación; pero si se configurara como órgano administrativo, el recurso sería un «recurso por exceso de poder» del que conocerían los tribunales regionales, según la reforma de 1953. Con anterioridad a esta reforma ya se había pronunciado por esta solución última—que estimamos correcta—el Comisario del Gobierno LETOURNEUR (conclusiones en el arrêt BILLARD) y el propio Conseil d'Etat en arrêt de 11 febrero 1952. Cf. SCHMERBER: *Contentieux administratif et remembrement rural*, en *Juris Classeur administratif*, t. 772.

La bibliografía francesa sobre concentración parcelaria es copiosísima, tanto sobre el problema con anterioridad a la ley de 1941, como con posterioridad a ésta. Refiriéndonos a la bibliografía posterior a la ley de 1941 pueden citarse, aparte de las obras de SCHMERBER (sobre las que redactó BALLARÍN el trabajo publicado en la «Revista de Administración pública», núm. 2, pág. 257 y ss.), las siguientes: FERRE: *Deux reformes récentes pour une meilleure utilisation des terres* (thèse), Toulouse, 1943; LIET-VEAUX: *Les associations syndicales de propriétaires*, Sirey, 1947; MALEZIEUX y NORMAND: *Nouvelle législation du remembrement et de la reorganisation foncière*, Paris, 1943; MEUNIER: *Le retour à la terre, la reorganisation foncière et le remembrement*, Paris, 1942; NATIVELLE: *La reorganisation de la propriété foncière et le remembrement*, Paris, 1942; PATARIN: *Quelques mesures législatives récentes en faveur de l'agriculture* (thèse), Paris, 1944 y POIRÉE: *Reorganisation de la propriété foncière et remembrement*, Paris, 1951, entre otras.

(51) Según sentencias de 25 de mayo y de 16 de junio de 1940, en los recursos de alzada procede igualmente la audiencia a los interesados antes de que se formule propuesta de resolución de los mismos, sobre la base de poner de manifiesto todo lo actuado para que aquéllos puedan presentar cualquier documento que estimen pertinente a su derecho. Cfr. SERRANO GUTRADO: *El trámite de audiencia*, cit., pág. 164 y ss.

pias alegaciones del recurrente, pero si en la nueva instancia abierta por la interposición del recurso de alzada se practican nuevas pruebas, emiten nuevos informes o terceros interesados formulan alegaciones, sería conveniente conceder nueva audiencia al recurrente, con exposición de todo el expediente, pues como ha declarado reiterada jurisprudencia, «la tramitación de los expedientes administrativos ha de tener lugar con intervención o audiencia de los interesados, y, por ello, cuando en segunda instancia se han practicado pruebas no propuestas en la primera, que el interesado, por haberse prescindido de él en la segunda instancia, no ha podido conocer ni intervenir en ellas, no obstante afectarle directamente, se le priva de una garantía que la Ley le concede y que ha de tener efectividad». Así, sentencia de 9 de junio de 1903, y, en sentido análogo, las de 7 de marzo de 1911, 5 de febrero de 1947 y 7 de mayo de 1950. Concretamente, en base al artículo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, se ha señalado la necesidad de que se conceda nueva audiencia al recurrente en alzada ante el Ministro, en las sentencias de 28 de mayo y 16 de junio de 1949 y 18 de enero de 1950 (52).

c) Por último, en el estudio de la vía administrativa, conviene señalar la elogiable innovación contenida en el párrafo tercero del artículo 13 del Decreto-ley de 1954, al acoger la doctrina del silencio administrativo: «Transcurridos quince días—dice—desde la interposición del recurso ante el Ministro de Agricultura sin que éste hubiere dictado resolución alguna, se entenderá confirmado el acuerdo recurrido y agotada la vía gubernativa.» Respecto de este precepto, conviene señalar:

a') Que, quizá, el plazo señalado sea sumamente breve, pues, por mucha celeridad que quiera darse a la tramitación de los recursos de alzada, lo normal será que no se logre resolver ninguno de ellos dentro de dicho plazo; el resultado práctico será que, en la inmensa mayoría de los casos, se entenderán desestimados los recursos sin que la Administración haya pronunciado decisión alguna. Por ello, es probable que el silencio se convierta aquí, como en otras esferas, en «institución... enderezada a facilitar la pereza administrativa» (53). De aquí que tal vez fuese preferible ampliar el plazo y exigir, para que se entienda desestimado el recurso, que el particular solicite que se resuelva su recurso, momento a partir del cual empezaría a correr el plazo del silencio administrativo, como

(52) En la segunda de las sentencias citadas, se dice literalmente que la norma que establece el trámite de audiencia (art. 18 del Reglamento de 14 de junio de 1935 de procedimiento del Ministerio de Agricultura) es disposición que se aplicará tanto en primera instancia, como después en la tramitación de los recursos contra los centros dependientes del mismo Ministerio. Cfr. SERRANO GUIRADO, loc. cit. en nota anterior, pág. 174 y ss.

(53) S. ROYO-VILLANOVA: *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, pág. 252. En el mismo sentido, PÉREZ SERRANO: *El silencio administrativo ante la doctrina jurisprudencial*, Madrid, 1952, pág. 18.

ha hecho el Reglamento del Ministerio de la Gobernación, en su artículo 116.

b') Que, ante la nueva disposición sobre silencio administrativo, conviene llamar la atención sobre los errores de interpretación en que ha incurrido la doctrina y la jurisprudencia al ocuparse de normas anteriores sobre la materia, a fin de que no se desnaturalice una institución que, habiendo nacido para garantizar los derechos de los particulares, ha llegado a convertirse en un arma eficaz de la Administración para no resolver las peticiones ante ella deducidas y hasta para impedir a los particulares el acudir a la vía contencioso-administrativa. Me permito señalar las observaciones siguientes:

a'') Que si hasta que no se entienda denegado el recurso de alzada ante el Ministro no se agota la vía gubernativa, no existe inconveniente alguno en admitir que es el acuerdo confirmatorio que se presume existe en virtud de silencio el que causa estado, pudiendo ser impugnante ante los Tribunales. Sin embargo, teniendo en cuenta la triste y formalista jurisprudencia dictada en la esfera local (54), conviene en la práctica, a fin de evitar resultados desagradables, impugnar ambos actos: el impugnado en alzada y el que se entiende existe en virtud de silencio confirmatorio de aquél.

b'') Que el silencio es institución que tiene por finalidad abrir la posibilidad de interponer nuevos recursos, por lo que no ha de impedirse que la Administración dicte fuera de plazo acuerdo expreso, ni mucho menos entender que no cabe «recurso contencioso-administrativo» contra este último por ser confirmatorio del primero y no haberse impugnado aquel dentro de los plazos señalados por la Ley de lo contencioso-administrativo (55).

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

a) Agotada la vía administrativa con el acto del Ministro de Agricultura, cabe acudir a la vía procesal, deduciendo la oportuna pretensión ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo señala expresamente el artículo 11 de la Ley de 1952. Por tanto, tal impugnación se ajustará a las normas generales reguladoras del proceso administrativo: se aplicará la Ley de lo contencioso-administrativo (Texto refundido de 1952) y su

(54) Criticada por S. ROYO-VILLANOVA: *Problemas*, cit., pág. 104 y ss.; GARRIDO FALLA, en «Revista de Derecho Privado», 1949, pág. 245; MARTÍN RE-TORTILLO: *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1951, pág. 98 y ss.; PÉREZ SERRANO, Ob. cit., pág. 16 y ss., y por mí, en *El recurso de reposición en la esfera municipal*, «Revista de Estudios de la Vida local», núm. 48, pág. 866 y en *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, «Revista de la Facultad de Derecho de México», núm. 3-4, pág. 289 y ss.

Sobre la doctrina del Consejo de Estado, al ocuparse del silencio administrativo en materia de agravios, vid. PÉREZ HERNÁNDEZ: *El silencio administrativo en la Ley de 18 de marzo de 1944*, «Revista de Administración pública», núm. 2, pág. 131 y ss.

(55) Sobre el problema, vid. PÉREZ SERRANO, Ob. cit., pág. 14 y ss.

Reglamento de 1894. Sin embargo, en el régimen jurídico del «recurso contencioso-administrativo» interpuesto contra actos del Ministro de Agricultura en materia de concentración parcelaria hay que tener en cuenta algunas normas especiales que se señalan en la legislación dictada sobre la materia.

Por lo pronto, en orden a la legitimación activa, conviene recordar las especialidades que señala la Ley de 1952; según su artículo 11, cabe «recurso contencioso» por «vicio sustancial en el procedimiento» y cuando existe «lesión en la apreciación del valor de los terrenos, siempre que la diferencia entre las parcelas cedidas y las percibidas suponga, cuando menos, perjuicios de la sexta parte del valor de la primera». Ahora bien, como ya nos referimos a estas especialidades en otro trabajo anterior (56), en éste vamos a ocuparnos de otros problemas a que da lugar el «recurso contencioso-administrativo» en materia de concentración parcelaria, teniendo en cuenta la legislación dictada con posterioridad a la Ley de 1952. Especialmente, trataremos de las dos siguientes cuestiones: acto impugnabile en vía contenciosa y régimen especial de la ejecución de las sentencias.

b) *Actos impugnables en vía contenciosa.*

a') Ya hemos señalado *ut supra* que el acto que causa estado, y, por tanto, el acto contra el que se puede dirigir la pretensión procesal administrativa, según el artículo 1.º de la Ley de lo contencioso, en relación con el artículo 2.º, es el dictado por el Ministro de Agricultura, al resolver los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Comisión central. El artículo 13, párrafo tercero del Decreto-ley de 1954 habla de que quedará «agotada la vía gubernativa». Este extremo no ofrece dificultad alguna. Ahora bien, a lo largo de la vía administrativa, el Ministro de Agricultura dicta, o puede dictar, varios actos en materia de concentración parcelaria. Concretamente, refiriéndonos a actos que dicta como consecuencia de recursos de alzada interpuestos contra acuerdos de la Comisión central, pueden señalarse los siguientes, que afectan derechos de los particulares:

a'') Los acuerdos referentes a investigación de propietarios reales y a clasificación y valoración de sus tierras (15, último párrafo, O.).

b'') Los acuerdos sobre el proyecto definitivo de concentración parcelaria, en el que se hace un estudio comparativo por propietarios de las superficies de las antiguas y nuevas parcelas atribuidas. En este punto concreto, el último párrafo del apartado 20 de la Orden de 1953 dice que los interesados podrán recurrir «ante la Comisión central de concentración parcelaria», y es obvio que, con arreglo a las normas generales, contra los acuerdos de ésta, cabrá recurso de alzada ante el Ministro.

c'') Y, por último, quizá quepa imaginar otro posible acuer-

(56) Loc. cit. en nota 47.

do en materia de liquidación definitiva, a la que se refiere el apartado 21 de la Orden de 1953, si bien habrá que esperar a la regulación que se dicte por los Ministerios de Agricultura y Justicia en esta materia.

Por tanto, nos referimos a los dos primeros tipos de acto. ¿Cabe interponer recurso contencioso-administrativo contra ambos?

b') El problema planteado ofrece una gran trascendencia práctica. En principio, cabe imaginar dos soluciones:

a'') Que cabe impugnar en vía contencioso-administrativa ambos acuerdos, si bien, consentido el primero, ya no cabría discutir después, al impugnar el segundo, lo referente a valoración de las tierras, sino, únicamente, teniendo en cuenta la valoración practicada, la lesión que se hubiese podido ocasionar al hacer la adjudicación de parcelas.

b'') Que únicamente es posible impugnar en vía contencioso-administrativa el último de los acuerdos, pudiendo en tal momento alegar cuantos vicios de procedimiento hayan existido, la clasificación y valoración de las tierras y la lesión que se hubiese producido en la adjudicación (57). Podría pensarse que esta segunda solución está más en armonía con los principios que rigen en nuestro Derecho procesal administrativo, según los cuales no son impugnables los actos de trámite, sino los definitivos (58); considerándose que el acuerdo primero no es más que un acuerdo de trámite en el procedimiento de concentración parcelaria, la solución sería estimar que sólo el último es el acuerdo definitivo, por lo que, de modo análogo a lo establecido en materia de expropiación forzosa según la jurisprudencia dictada sobre la Ley de 1879, sólo dicho acuerdo sería recurrible (59). Sin embargo, la analogía con el supuesto de la expropiación forzosa no es absoluta, ya que, en materia de concentración parcelaria, el primer acuerdo, al fijar el valor de las tierras tiene una importancia decisiva y autonomía dentro del procedimiento.

c') De todos modos, conviene señalar que la solución que se adopte es indiferente en orden a la garantía de los derechos de los particulares, siempre que se admitan los siguientes principios:

a'') Que si únicamente se admite la impugnación del segundo acuerdo, en el correspondiente «recurso contencioso-administrativo» deben poderse plantear todas las cuestiones, incluso la de

(57) En *La concentración parcelaria*, cit., pág. 39, afirmaba: «Si no se establece un procedimiento para impugnar los coeficientes, la única solución posible a dicha cuestión es afirmar que, al impugnar el acto final, los interesados puedan apreciar libremente el valor de sus fincas, sin tener que ajustarse a los coeficientes previamente establecidos, los cuales también podrán ser impugnados en este momento procesal.»

(58) Cfr. la copiosa jurisprudencia sobre el problema, en SERRANO GUIRADO, *El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado*, en «Revista de Administración pública», núm. 10, pág. 167 y ss.

(59) Cfr. RODRÍGUEZ MORO: *La expropiación forzosa*, Bilbao, 1953, páginas 341 y ss, donde se resume la doctrina jurisprudencial sobre la materia.

valoración incorrecta de las fincas, sin que quepa alegar la doctrina del acto confirmatorio.

b'') Que, en todo caso, contra los actos de trámite anteriores que reunieran alguna de las circunstancias que ha señalado nuestra jurisprudencia para admitir la impugnación contenciosa, cabrá recurso contencioso (60).

c) *Ejecución de las sentencias.*

a') Uno de los problemas más delicados que el proceso administrativo plantea es el de la ejecución de las sentencias; el Ordenamiento jurídico debe establecer una serie de medidas que aseguren la realización de lo dispuesto en el fallo, aun en contra de la voluntad de la persona pública o privada condenada (61). Pues bien, en esta trascendental materia, el Decreto-ley de 1954 contiene una disposición importante: en el artículo 14, se dice: «Si algún particular obtuviere resolución firme cuya ejecución obligara a rectificar una concentración ya realizada, o con el proyecto definitivamente aprobado, el Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, podrá acordar que se sustituya la ejecución del fallo por el pago de una indemnización en metálico, cuya cuantía será fijada conforme a la legislación de expropiación forzosa».

b') En principio, parece que tal innovación es censurable: pensamos en que el propietario que ha recurrido, con toda razón—y

(60) Así, dentro del procedimiento de expropiación forzosa, pese al principio general de que únicamente cabe «recurso contencioso-administrativo» contra el acto final del procedimiento, la jurisprudencia ha establecido que cabe también impugnación contenciosa en los casos siguientes (Cfr. RODRÍGUEZ MORO, Ob. cit. en nota anterior, pág. 346 y ss.):

a) Cabe recurso contencioso antes de terminarse el procedimiento de evaluación si lo que se discute no es el precio, sino la posibilidad legal de que se tramite el expediente de expropiación. (Sent. 28 enero 1930).

b) Procede igualmente si se negó al dueño todo derecho a ser indemnizado (sentencias de 16 de octubre de 1914 y 18 de noviembre de 1947).

c) Puede utilizarse contra la abusiva extensión de la superficie a expropiar señalada en los planos (Sent. 30 marzo 1946), etc., etc.

Por otro lado, conviene señalar que si falta el Decreto previo ordenando la concentración y se empiezan a realizar las operaciones en que la misma consiste, estaríamos ante un caso de vía de hecho, en el que procederían los interdictos para respetar la posesión frente a los actos perturbadores de los funcionarios administrativos.

(61) La doctrina española se ha ocupado con cierto detenimiento del problema de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Cfr., por ejemplo, CUEVAS: *La ejecución de las sentencias en el contencioso-administrativo español*, «Revista de Derecho público», 1933, pág. 353 y ss., 1934, pág. 289 y ss.; S. ROYO-VILANOVA: *Consideraciones sobre la fuerza de cosa juzgada de las sentencias de los históricos contencioso-administrativos. Estudios dedicados al profesor GASCÓN Y MARÍN*, Madrid, 1952, pág. 619 y ss.; GUAITA: *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español*, «Revista de Administración pública», núm. 9, pág. 55 y ss.; y mi trabajo *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1951, pág. 285 y ss., así como el que sobre el tema *Ejecución procesal* he enviado a la «Nueva Enciclopedia Jurídica, Seix». También trato del mismo en *La sentencia administrativa, su impugnación y efectos*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, pág. 307 y ss.

buena prueba de ello es que ha obtenido una sentencia favorable—, podría estar interesado en participar de los beneficios de la concentración, beneficios de los que se le priva, otorgándole un trato de desfavor censurable, ya que, después de haber tenido que sufragar los gastos de un proceso, por culpa de la Administración en muchos casos, se encontrará con que, a pesar de haber sido reconocido éste por los Tribunales, se le priva del mismo a cambio de una indemnización que, generalmente, será inferior a su valor. Si lo que se pretende con el precepto citado es coaccionar a los interesados para que no recurran, el propósito se logra con el artículo 14. Por otro lado, cuando se trate de la ejecución de una sentencia contencioso-administrativa, el procedimiento para fijar la indemnización está establecido en la Ley de lo contencioso-administrativo (art. 92), por lo que no hay necesidad de acudir a la legislación de expropiación forzosa; en realidad se trata de ampliar los casos de inejecución de sentencias contencioso-administrativas que en aquella ley se establecen (62).

c') Respecto del precepto tal y como está redactado, conviene señalar:

a') Que no se refiere únicamente a los casos de sentencias contencioso-administrativas; habla, meramente, de «resolución firme», por lo que podría pensarse en que es aplicable a aquellos casos en que, en un proceso entre particulares, decidido por los órganos de la jurisdicción ordinaria, se dicta sentencia firme que obligara a retificar la concentración realizada o el proyecto definitivamente aprobado.

b') Que, únicamente, se refiere a resoluciones que obligan a modificar la concentración o el proyecto definitivamente aprobado, disposición que, dado su carácter excepcional, debe interpretarse restringidamente (63). Por ello, estimamos que no debe aplicarse a aquellos casos en que la sentencia estima un «recurso contencioso-administrativo» por lesión en la sexta parte del valor (64) y, quizá tampoco, cuando se funda en la existencia de vicios de procedimiento, ordenando la reposición del mismo al momento anterior a aquél en que se cometió la infracción, pues en este último caso no es que haya de rectificarse la concentración, sino para acatar normas de inexcusable cumplimiento, volver a tramitarse el procedimiento con las garantías debidas, tanto en favor de los particulares como de que el acuerdo está justificado por razones de interés público. Es decir, el supuesto típico que contempla el ar-

(62) A la forma de fijar la indemnización se refiere el párrafo 4.º del citado artículo 92. Ahora bien, como, según se señala a continuación, el art. 14 del Decreto-ley de 1954 no se refiere únicamente a sentencias contencioso-administrativas, su regulación es admisible para los demás casos.

(63) El principio, recogido en varias sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo, también lo ha sido en varias sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo. Cfr., por ejemplo, sentencia del 1 de diciembre de 1950.

(64) Autorizado por el art. 11, párrafo 1.º, Ley 1952.

tículo citado es aquél en que han de alterarse límites de fincas o que el propietario que ha recurrido obtiene un reconocimiento de la extensión de sus derechos dominicales desconocidos por la Administración.

B. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES

1. Los efectos que en las relaciones jurídicas produce la concentración parcelaria son diversos. Como otros muchos actos administrativos dictados en materia agraria, son importantes los efectos que producen en las relaciones jurídico-privadas (65); a ellos nos referimos especialmente en otro trabajo anterior. Pero también produce importantes efectos en el orden jurídico-administrativo. A éstos nos referimos a continuación.

2. El párrafo tercero del artículo 8.º de la Ley de 1952, disponía: «Todas las mejoras territoriales que se realicen en las explotaciones agrarias con ocasión de la concentración parcelaria se consideran incluidas en la Ley de Colonización de Interés Local. El Ministerio de Agricultura señalará oportunamente los auxilios aplicables, que se procurará sean los máximos que autoriza la Ley.»

De acuerdo con este apartado general, el apartado 10 de la Orden de 1953, en su párrafo segundo, dice que, posteriormente al Decreto ordenando la concentración: «el Ministerio de Agricultura, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 8.º de la Ley de 20 de diciembre de 1952, procederá a señalar los auxilios aplicables, conforme a la Ley de Colonización de interés local de 27 de abril de 1946, y a las mejoras territoriales que se realicen en las explotaciones agrarias afectadas por dicha operación».

3. El artículo 12 del Decreto-ley de 1954, dice que «cuando para la realización de estas obras de mejora, comprendidas en el Plan aprobado por el Ministerio de Agricultura resulte imprescindible la expropiación forzosa de terrenos, el Servicio de concentración parcelaria podrá utilizar al expresado fin el procedimiento de urgencia regulado en la Ley de 7 de octubre de 1939 (66), sirviendo a tal efecto la correspondiente declaración de utilidad pública y de urgente ejecución realizada en el Decreto que acuerde la concentración de la zona. Para que el Servicio de concentración parcelaria pueda hacer uso de la facultad expropiatoria que se le atribuya en este artículo, será preciso que la necesidad de la expropiación se haya expuesto y razonado en el Plan de Mejoras aprobado por el Ministerio de Agricultura, o que, si la necesidad ha surgido con posterioridad a tal aprobación, se obtenga del referido Ministerio la autorización correspondiente».

(65) Cfr. *La concentración parcelaria*, cit., pág. 39 y ss.

(66) Como antes se ha dicho, en nota 30, debería haber empleado, en vez de esta fórmula de referirse concretamente a la legislación de expropiación forzosa en vigor, una referencia, en general, a la legislación de expropiación.