INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA LEY DE CONCENTRACION PARCELARIA (*)

Por

ALBERTO BALLARIN MARCIAL

Notario de Sevilla

Letrado de la Dirección General de los Registros y Notariado

S U M A R I O

- I) LOS ASPECTOS Y DIFICULTADES DEL TEMA.—II) LA CONSIDERACIÓN ABSTRACTA DEL DERECHO DE PROPIEDAD: OBJECIONES Y JUSTIFICACIÓN.—III) LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN EL ESQUEMA DE UN DERECHO AGRARIO DE LA EMPRESA: 1) Los objetivos de la actual política legislativa en Agricultura. 2) Reorganización de la empresa más bien que de la propiedad. 3) La concentración parcelaria no conduce al latifundio. 4) El fin que persigue la concentración.—IV) CONCEPTO DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA: 1) Intento de una definición. 2) Distinción de conceptos afines.—V) BREVE RECUERDO DE LOS SISTEMAS ROMANOS DE LIMITACIÓN DE TIERRAS.—VI) NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA: 1) La tesis de la expropiación. 2) La concentración vista como "función administrativa. 3) La subrogación real. 4) La concentración no se opera por medio de permutas.—VII) RASGOS TÍPICOS DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA ESPAÑOLA: 1) El carácter experimental de la Ley. 2) Combinación de las operaciones concentradoras con las de distribución de la propiedad. 3) Se basa mediatamente en la empresa. 4) Respeto a la voluntad de los propietarios. 5) Sistema unitario.

I.—El tema de la concentración parcelaria no es exclusivamente jurídico. Ofrece, antes bien, un aspecto técnico de gran importancia que atraerá sin duda la atención de los especialistas de otros ramos (1). Precisamente, la Ley de Concentración Parcelaria re-

(*) Este trabajo irá seguido de otro en esta misma REVISTA, destinado al estudio concreto de la Ley de concentración parcelaria y sus problemas.

(1) Así ha ocurrido ya, véase en esta misma REVISTA, que por su amplitud de propósito y de denominación abarca todos los ámbitos de lo agrario, el trabajo de un ingeniero agrónomo, LUIS GARCÍA DE OREYSA, titulado "Notas en torno a la Ley de concentración parcelaria", núm. 2, pgs. 113-122.

presenta el ejemplo más típico de aquel fenómeno moderno que consiste en una progresiva penetración o influencia de la Técnica en el Derecho. De ahí, pues, la necesidad de una estrecha colaboración entre técnicos y juristas para la interpretación y aplicación con éxito de esta Ley, igual que fué necesaria para descubrir el problema y proponer su solución.

Una vez reconocida esta dualidad de aspectos, hay que señalar, sin embargo, la mayor gravedad que reviste toda la problemática jurídica planteada por la concentración parcelaria, hasta el punto de que ésta puede ser calificada de verdadero rompecabezas o crucigrama para entretenimiento y desesperación de los juristas.

Ello es así por la grandiosa novedad que en el marco del Derecho tradicional representa una Ley que se propone, nada menos, que alterarlo precisamente en aquel elemento inmobiliario que, por su eterna fijeza servía de excelente punto de referencia y de sujeción de todos los derechos reales y situaciones jurídicas: la finca rústica, trozo deslindado de la misma superficie terrestre, considerada hasta ahora como el bien jurídico más estable y seguro.

Las operaciones concentradoras vienen a manipular y a alterar no la tierra, no la sustancia física de las fincas, pero sí sus linderos respectivos, lo cual, prácticamente, es igual de grave, por lo menos, para el propietario. Por otra parte, esas operaciones afectan, dentro de un perímetro determinado, a una gran cantidad de fundos, juntamente con los innumerables derechos reales y situaciones de todas clases gravitantes sobre los mismos.

Jamás se había producido una convulsión tan violenta en los esquemas del Derecho privado, que todavía se puede seguir llamando clásico. Nunca hasta ahora, según mi entender, se habían visto los iusprivatistas en un aprieto tan grande como éste en que el Derecho agrario les propone la solución del siguiente jeroglífico: ¿Cómo pueden continuar subsistentes todas las realidades jurídicas que tienen por base una finca determinada, comprendida dentro de ciertos límites, cuando su entidad territorial deja de ser algo individualizado, para convertirse en una porción indeterminada de otra realidad física?

II.—Ciertamente, se trata de la mayor abstracción conocida hasta la fecha de todos los elementos afectivos y físicos inherentes al derecho de propiedad, de todo el *subjetivismo* que éste llevaba y

lleva consigo en el caso de la propiedad rústica e, incluso, de su objetividad físico-territorial. Esto, dicho sea de paso, es lo que explica la enemiga que hacia la concentración parcelaria muestran algunos autores que prefieren, por lo visto, las pintorescas figuras dibujadas por los linderos viejos, a través de los cuales se puede leer en la topografía de un término municipal la historia del crecimiento y de la decadencia de las familias de labradores (2).

Es cierto que tal objeción tiene base. Es cierto que cuando todo el Derecho agrario parece animado de un sentido más humano (3) no deja de ser chocante que se haya dictado una Ley en la que se prescinde del valor afectivo que cada trozo de tierra tiene para su dueño.

Ahora bien, como ya hemos apuntado en otra ocasión (4), esos son sentimentalismos respetables que, sin embargo, deben ceder ante otros intereses, superiores a ellos en una adecuada jerarquización de valores y fines.

El legislador actual quiere arraigar al agricultor en la tierra, vinculando la explotación a la familia (5), pero lo quiere arraigar en explotaciones racionalmente configuradas. Se trata primero de crear empresas lo más perfectas posible, para conservarlas después, en una segunda fase del proceso, fomentando entonces, por todos los medios, el afecto y la entrega a la tierra del propietario y su familia. "Una política que, como la nuestra, se levanta de una agricultura en escombros, lo primero que hace es reconstruir las empresas; una vez reconstruidas, conservarlas, y una vez conservadas, impulsarlas" (6).

Ahora bien, es evidente que la concentración parcelaria corresponde a la fase *reconstructiva* de las empresas agraria. Y cualquiera que sepa algo sobre la mentalidad del campesino estará seguro, por otra parte, de que éste tomará afecto con rapidez a la tierra que se le dé en mejores condiciones que la antiguamente poseída. Así queda contestada, según nos parece, la objeción contra el *abstractismo* de la reciente Ley.

(2) Este es el caso de López Romó, *La Propiedad Agraria en Colmeiro y en el Derecho moderno*. Estudios en honor de Colmeiro, Universidad de Santiago, 1952, pág. 152 y sigs.

(3) Así lo hemos afirmado y pretendido demostrar en nuestro trabajo "El sentido humano del nuevo Derecho de la Agricultura", *Arbor*, abril 1953.

(4) Loc. cit.

(5) Téngase en cuenta, a estos efectos, el valor paradigmático que tiene la Ley sobre el Patrimonio Familiar.

(6) LAMO DE ESPINOSA, *La Política Agraria del Movimiento y su desarrollo legislativo*. Conferencia en el Instituto de Estudios Jurídicos (separata, pág. 23). Madrid, 1953.

A través de todas estas consideraciones hemos llegado, sin duda, al planteamiento del significado que tiene el fenómeno concentrador dentro del sistema general de la política agraria española.

III.—No vamos a extendernos por nuestra cuenta en razonamientos de orden económico y técnico que no serían, por lo demás, originales (7). Únicamente nos referiremos a la significación de la Ley desde el punto de vista, tan traído y llevado en España, de la reforma agraria.

En otra ocasión (8) hemos analizado los sentidos que ha tenido históricamente esa vieja y ya inadecuada expresión (9). Añadiremos ahora, a título complementario, que la política agraria actual se caracteriza por orientarse a la creación de empresas productivas altamente perfeccionadas, según una escala de fines en que los valores espirituales y éticos van a la cabeza, seguidos por los de tipo económico y técnico.

En Italia, el cambio se proclama en la propia Constitución de la República, que habla, en expresiva frase, de la necesidad de “reconstruir las unidades productivas” (art. 44). Y a base de las nuevas orientaciones, el profesor BOLLA (10), después de examinar una serie de textos constitucionales europeos, concluye que en todos ellos se hace referencia, junto al concepto añejo de propiedad, a una especial entidad productiva, variamente calificada, según las constituciones de “Unidad territorial”, “Explotación agraria”, “Empresa agraria”...

Dentro del Derecho español, es notorio que el Código Civil no había tenido en cuenta “la realidad institucional de la empresa, como concepto básico de la organización productiva, desconocimiento que era propio de su época y estaba de acuerdo con las concepciones en ella dominantes” (11). Por eso, en el ambiente jurídico presidido por nuestro viejo Código, no pudo hablarse más que de “reforma agraria”, dando a esta expresión el clásico sentido, contenido ya en las leyes romanas de *modo agrorum*, de distribución de la propiedad y fijación de límites a su extensión (12).

(7) Cfr. la *Memoria del Instituto de Estudios Agro-Sociales*, en general. También, en la parte correspondiente, la obra de SCHMERBER, *Le Remembrement Rural*. Cahors, 1949.

(8) “La Reforma Agraria en Italia”, *Revista de Administración Pública*, núm. 5.

(9) Una reconsideración del problema en “La Concentración parcelaria”, GONZÁLEZ PÉREZ, *Anuario de Derecho Civil*, VI-I, especialmente en las págs. 140 y sigs.

(10) *L'Articolo 44 della Costituzione Italiana e la sua interpretazione*. Firenze, 1949. Separata de la *Rivista di Diritto agrario*.

(11) BALLARIN, “El Código Civil y la Agricultura”. *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, núm. 2. Enero-marzo 1953.

(12) Sobre el tema en Derecho romano, véase BURDESE, *L'Ager Publicus*. Turín, 1952.

En cambio, "el Derecho moderno nos ofrece una realidad bien distinta que se manifiesta, entre otras, por las siguientes características..., la empresa se considera como una organización estable que debe ser continuamente perfeccionada en un sentido técnico. De ahí las nuevas limitaciones al derecho de propiedad, derivadas de las normas sobre unidades mínimas de cultivo, concentración parcelaria, etc." (13).

En este sentido, y muy recientemente, LAMO DE ESPINOSA (14) ha afirmado, con referencia a la actual política agraria española, que "se orienta fundamentalmente a la creación de unidades de explotación convenientes", invocando la Ley de Concentración Parcelaria como uno de los ejemplos más característicos de esta tendencia (15).

De este modo, las nuevas normas dictadas quedan perfectamente inscritas en el sistema legislativo de reorganización de las empresas productivas (16).

2.—Esto parece más exacto que hablar de "reorganización de la propiedad" (17), expresión que nos deja en la antesala del moderno Derecho de la empresa y que no abarca todos los fenómenos contemplados por la Ley española de concentración. Es verdad que ésta se refiere principalmente al derecho de propiedad, el cual es ahora, y lo ha de ser cada día más, la base de la empresa agraria; pero en su artículo 4 se señala como una de las finalidades de la Ley "reunir, en cuanto sea conciliable con lo preceptuado en el apartado anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios". Esto significa reconocer la trascendencia de la empresa a efectos de concentración.

Cierto que en muchas ocasiones, por el hecho de estar las diversas parcelas pertenecientes a un mismo propietario integradas a su vez en empresas distintas, a través, por ejemplo, de contratos de arrendamientos o de derechos de usufructo, la concentración no

(13) BALLARIN, loc. cit.

(14) Ob. cit., pág. 19 y sigs.

(15) Anteriormente, puede verse una afirmación semejante, muy significativa, también, a los efectos de comprobar el enorme interés que en los políticos ha despertado la idea de empresa, en el Discurso de presentación a las Cortes de la "Ley de Explotaciones Agrarias Ejemplares" de 17 de julio de 1952, pronunciado por Navarro Rubio. Véase REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 1, pág. 88.

(16) Quede aquí indicado que yo hablo de empresa en sentido institucional, es decir, como organización que abarca los medios materiales y humanos necesarios para la producción. Para otro momento el afinar y distinguir en estas cuestiones terminológicas.

(17) Como ha hecho GONZÁLEZ PÉREZ, ob. cit., pág. 136.

podrá conseguir fácilmente la reorganización de las empresas, sino que, en apariencia, lo único afectado será el derecho de propiedad. El caso ha sido advertido por PEÑA (18) y en realidad nos lleva al planteamiento del más grave de todos los problemas en esta materia: si la concentración ha de tomar como base la propiedad o la empresa, es decir, si lo que hay que agrupar son las parcelas pertenecientes a un mismo dueño o más bien las cultivadas por un mismo agricultor.

La cuestión fué muy debatida en Francia, donde se citó como un ejemplo de conflicto entre el capital y el trabajo. Así, frente al "remembrement" se habló del "regroupement culturale", refiriendo este último a la empresa y no a la propiedad, viéndose en él, por algunos, la solución del problema para el porvenir (19).

En nuestra Patria se debió discutir, sin duda, esta difícil cuestión, y creo que la Ley la ha resuelto con no poca prudencia en su artículo 4.

No había más remedio que tomar como base principal e inmediata de la concentración el derecho de propiedad, en lugar de apoyarse exclusivamente en las empresas agrarias ya existentes en la zona. Y ello, en mi opinión, por las siguientes razones:

a) El Derecho de la empresa agraria no está suficientemente elaborado todavía en España, como para sustituir en nuestra legislación el concepto de propiedad por el de empresa, sustitución que desde el punto de vista de técnica jurídica no creemos posible, de una manera absoluta, ni ahora ni nunca, mientras sobreviva lo que llamamos Derecho privado.

b) La tendencia más fuerte de las que se observan hoy día en el Derecho agrario latino es precisamente la de hacer coincidir propiedad y empresa, como único medio de conciliar el nuevo Derecho social con el viejo sistema del Derecho civil. Por lo tanto, al reorganizar de modo inmediato la propiedad, no se ha ido en la Ley contra la marcha de la evolución, sino que se la ha tenido en cuenta, en espera de que gracias al retracto, leyes de acceso a la propiedad, colonización, crédito agrícola, etc., la casi totalidad de los empresarios sean dueños de la tierra que cultivan.

(18) En su sección legislativa del *Anuario de Derecho Civil*, VI-I, pág. 191.

(19) Cfr. en este punto nuestros trabajos "Aspectos del Derecho Administrativo Agrario en Francia. El "remembrement" o concentración parcelaria". *Revista de Administración Pública*, núm. 2, pág. 257 y sigs.; y *La Evolución jurídica en Francia hacia un moderno Derecho agrario*. Madrid, 1953, pág. 35.

c) En la actualidad ya es seguro que la mayor parte de las empresas agrarias se asientan sobre la propiedad (20).

Por todas estas razones, no cabe duda de que el legislador lo que ha pretendido, a pesar de todo, es la reorganización de las empresas a base de modificar el derecho de propiedad que está en la base de la inmensa mayoría de ellas. Si las explotaciones fundadas en contratos de arrendamiento hubieran representado, por ejemplo, el 80 % de las existentes en lugar del 22,27 %, es seguro que el legislador no hubiera sentido la necesidad de dictar una Ley de concentración o, en último caso, hubiera ésta tenido un sentido diferente al actual. La Ley es, pues, con todo, un reflejo del nuevo Derecho de la empresa.

Esto se ve claro no sólo por lo dispuesto en el ap. b) del artículo 4.º, ya citado, sino también y principalmente por lo que dice el apartado d) de ese mismo artículo, en el que se indica como finalidad última de las operaciones de concentración parcelaria la de “emplazar a las nuevas parcelas de forma que puedan ser bien atendidas desde el lugar en que radique la casa de labor de la explotación”. He aquí, pues, cómo surge en la Ley el concepto nuevo de explotación, de modo que el centro de la misma —la casa de labor— es el eje alrededor del cual se opera la agrupación de parcelas. Y se comprende que así sea, ya que mediante esas operaciones lo que se persigue no es crear solamente fincas de mayor extensión que permitan la mejor utilización de la maquinaria agrícola, sino, en general, disminuir los gastos de explotación, lo cual no tiene nada que ver con el derecho de propiedad en sí mismo considerado, sino que hace referencia, sin duda alguna, a la unidad económica representada por la empresa agraria.

3.—Tal vez éste sea el momento de salir al paso de una acusación contra la nueva Ley, que parece estar agazapada en la mente de los que la comentan por escrito o de palabra: su carácter capitalista, es decir, favorable a la propiedad más que al trabajo, al rentista más que al cultivador.

Precisamente por encuadrarse en el sistema del Derecho agrario de la empresa y no en el cuadro tradicional de los derechos reales subjetivos, es por lo que la Ley puede librarse de tal acu-

(20) Véanse los datos contenidos en el trabajo de GARCÍA DE OTEYZA, “Los regímenes de explotación del suelo nacional”. REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 1, pág. 51.

sación. No ignoramos, por cierto, que se ha pretendido ver en el Derecho general de la empresa una excrescencia del capitalismo (2). Sin embargo, ello es un error en el que no se puede incurrir si se piensa que es precisamente a base de la idea fecunda de empresa como se ha ido edificando el Derecho social moderno. Creo que ha sido principalmente Mossa quien ha puesto de relieve mejor que nadie, en innumerables pasajes de su obra, este gran servicio que la idea de empresa ha venido prestando al progreso de los ideales sociales en el Derecho (22).

Al basarse el nuevo Derecho agrario, y por lo tanto la Ley de Concentración Parcelaria, en la empresa más bien que en la propiedad por sí misma considerada, se afirma, sin más, la preeminencia del trabajo sobre el capital, en armonía con lo preceptuado por nuestro Fuero del Trabajo. Vista por sí sola y de modo superficial, la concentración parece conducir de nuevo al latifundio, como si fuera una medida reaccionaria en desacuerdo con la política de parcelaciones seguida hasta la fecha. Puede parecer, si se la mira aisladamente, una Ley dictada en interés de los grandes terratenientes más bien que de los modestos propietarios. Así, por ejemplo, MANUEL PEÑA ha dicho (23) que "no se ve con tanta claridad la conveniencia de la concentración cuando el resultado suponga la creación de grandes latifundios. Siempre es un peligro facilitar los latifundios: los latifundios son fáciles a la explotación industrial, pero también, y por lo mismo, fomentan el proletariado y la emigración a la ciudad... Quizá no fuera inútil pensar en la conveniencia de establecer unidades máximas de cultivo directo." Esos peligros son evidentes y se le podrían achacar a la Ley de Concentración si ésta no formara parte de un entero sistema de Derecho de la empresa, dictado no para protección de la antigua empresa capitalista (que tuvo su mejor momento en la parquedad legislativa del Derecho liberal), sino para reconstruir las nuevas empresas dotándolas de dimensiones *humanas* y sentido *social*.

No debe olvidarse, además, que la utilidad pública de la concentración se acuerda por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura (art. 1.º de la Ley), y, por supuesto, no cabe pensar en que se elija una zona propensa al latifundio donde, realizada

(21) Así, JAVIER CONDE, "La transformación del Derecho patrimonial en la época del capitalismo". *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 11, pág. 181. Cfr., también sobre este punto, el trabajo del mismo autor "Sociología de la Sociología". *Revista de Estudios Políticos*, 1952, núm. 65, pág. 25 y sigs.

(22) Ver, en general, su conocida obra *L'Impresa nel ordine corporativo*. Firenze, 1935.

(23) Loc. cit.

la concentración, surgieran los problemas sociales a que alude teóricamente PEÑA. Ello sería anticonstitucional y chocaría, además, con el espíritu concreto de la Ley (24). En su preámbulo se dice claramente que "el nuevo Estado inicia con la presente Ley una obra que contribuirá tanto al bienestar de las clases de pequeños propietarios y empresarios agrícolas como al mejor rendimiento económico de un extenso sector del suelo patrio".

Como acertadamente dice GONZÁLEZ PÉREZ (25), la concentración es sólo una de las medidas adoptadas para la reorganización de la propiedad rústica. "Así como la parcelación viene a resolver el problema del latifundio, la concentración viene a resolver el problema de la pequeña propiedad: la agrupa. Ambas funciones tratan de llegar a la constitución de parcelas que constituyan unidades mínimas de cultivo, si bien para perseguir esta finalidad siguen caminos distintos."

4.—Esta última observación de GONZÁLEZ PÉREZ no es, sin embargo, exacta. La "unidad mínima de cultivo" es un límite (art. 9 de la Ley), pero no un ideal. No es, en modo alguno, cierto que las parcelaciones lleven a las "unidades mínimas de cultivo". Se trata más bien de tender hacia las explotaciones del tipo del patrimonio familiar (26).

No es menos inexacto que la Ley de Concentración se proponga como ideal la unidad mínima del cultivo. Basta leer el art. 4.º, que señala las finalidades perseguidas por la Ley:

a) Asignar a cada propietario en coto redondo, o si esto no fuera posible, en un reducido número de parcelas..."

En realidad, la Ley de Concentración, junto con las demás disposiciones que integran el sistema de un Derecho agrario de la empresa, tienden a configurar explotaciones de tipo medio, comprendidas entre dos ideales desde el punto de vista de dimensiones y estructura: el del patrimonio familiar como mínimo, y en el otro extremo, el de la gran explotación agraria que merezca el título de ejemplar.

(24) Cfr. art. 6, dictado precisamente para combinar las operaciones concentradoras con la solución de problema de carácter social.

(25) Ob. cit., pág. 137.

(26) En efecto, según el art. 1.º de la Ley sobre el Patrimonio Familiar, "los lotes que el Instituto Nacional de Colonización adjudique con carácter definitivo, bien por sí solos o en unión de los bienes que los adjudicatarios aporten, servirán de base a la constitución de patrimonios familiares, que habrán de reunir los requisitos exigidos en esta Ley...". Uno de estos requisitos, el del apartado b) del art. 3.º, es el del "parcelamiento conveniente".

La misión que tiene asignada la Ley de Concentración, en ese despliegue radial del Derecho de la empresa, es la de procurar un "parcelamiento conveniente", si fuese posible "en coto redondo", de las explotaciones agrarias.

IV.—CONCEPTO DE CONCENTRACION.—1. He aquí el dato por GONZÁLEZ PÉREZ (27): "Función administrativa por la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, asignando a cada propietario una porción de terrenos equivalentes en extensión a otros de que se le priva, pero en mejores condiciones para su cultivo, mediante las oportunas compensaciones por la diferente clase de tierras". Esta definición tiene los defectos derivados de no tener su autor una idea clara —como veremos— de la naturaleza jurídica de la concentración.

Por nuestra parte, diríamos que ésta consiste en "aquel 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".

Al decir "conjunto de operaciones" aludimos a un procedimiento mejor que a una "función", lo que parece más apropiado si nos atenemos al valor general de esas expresiones. En esa definición de tipo descriptivo se señala el doble carácter técnico y jurídico de la concentración, lo que constituye una característica suya muy marcada. De acuerdo con todo lo expuesto, se alude a reorganización de las explotaciones y se recoge, además, por su importancia, el supuesto previsto en el art. 6.º de la Ley. Más adelante, al tratar de la naturaleza de la concentración, se precisará en qué consisten esas operaciones de carácter jurídico.

2.—Por lo demás, conviene distinguir el concepto de concentración del de *colonización* y *parcelación*, para lo cual nos remitimos al trabajo tantas veces citado de GONZÁLEZ PÉREZ (28). Si bien queremos insistir, por nuestra parte, en una característica fundamental de la concentración parcelaria, consecuencia de su misma naturaleza jurídica.

Frente al supuesto de parcelación en que se atribuyen *ex novo* las parcelas a los beneficiarios, al concentrar pura y simplemente

(27) Ob. cit., pág. 134.

(28) Pág. 136.

las propiedades de una zona no hay *extinción* de las situaciones jurídicas anteriores, con creación de otras nuevas, sino tan sólo *modificación* de las mismas. Creo que esto es lo que distingue a la concentración de las demás figuras afines, por más que al parcelar se cree también un orden geométrico de explotaciones en coto redondo, semejante al que pretende alcanzarse por medio de la concentración.

Mientras que la parcelación es como borrar con una esponja en la pizarra la situación jurídica anterior para dibujar en ella otra nueva, socialmente más justa, la concentración parcelaria se asemeja más al juego de ordenar las distintas piezas de un rompecabezas de modo que quede la menor extensión posible de linderos entre las pertenecientes a distintos propietarios.

V.—Estudiado el concepto de concentración, y antes de pasar a discutir su naturaleza jurídica, queremos recordar brevemente los sistemas romanos de limitación de tierras. Vemos en ellos una manifestación tan interesante como antigua del afán por ordenar las fincas rústicas a base, como ahora se quiere conseguir, de las figuras geométricas más racionales desde el punto de vista de la técnica agronómica: el cuadrado y el rectángulo. Nos referimos a los viejos sistemas romanos de trazado de límites, que fueron estudiados de un modo insuperable por BEAUDOIN (29).

Los procedimientos de fijación de límites que nos describen los *Gromatici veteres* (que fueron, por cierto, los primeros agraristas o *scriptores de rei agrarie*, como les llaman las fuentes) son de varias especies: la forma más venerable y antigua fué la limitación por *decumanus et Kardines*, también llamada *centuriatio*, que consistía en trazar sobre el suelo una serie de cuadrados iguales entre sí. Pero los *Gromatici* nos hablan también de un modo de limitación llamado *strigatio* o *scamnatio*, consistente en trazar líneas llamadas *strigae* o *scamnae*, las cuales, cortándose a distancia desigual, formaban sobre el suelo rectángulos en lugar de cuadrados. Otras tierras estaban limitadas por procedimientos tomados de los peregrinos, es decir, por sistemas de medición griegos, egipcios, galeses, dálmatas, etc. En general, las fincas así medidas estaban deslindadas en el sentido de que sus límites eran fijos y conocida su cabida, pero, a diferencia de las tierras primeramente aludidas,

(29) "La limitation des fonds de terre dans ses rapports avec le droit de propriété". *Nouvelle Revue historique*. 1893, pág. 400 y sigs.

no se hallaban divididas en lotes por líneas que se cortasen en ángulo recto.

La *centuriatio* fué una operación augural, semejante a la que tenía por objeto el trazado de un *templum*, y por lo tanto atribuía a las tierras así deslindadas una dignidad superior. Fué precisamente este sistema de la *centuriatio*, el utilizado por Rómulo mismo para deslindar y repartir el primitivo *ager romanus*, formando cien lotes de dos *jugera* cada uno, para los primeros colonos de Roma. Por otra parte, las numerosas colonias fundadas por Augusto en Italia y en las provincias lo fueron mediante:

1.º Una *deductio* de ciudadanos romanos en el país donde se establecía la colonia.

2.º La partición del territorio entre ellos por la *centuriatio*, ya que toda colonia se fundaba a imagen y semejanza de la antigua Roma.

En este ejemplo romano no hallamos ciertamente los rasgos típicos de la actual concentración parcelaria, sino que se trata más bien de un sistema de parcelar y colonizar. No se da el paso de una situación anterior imperfecta a otra que se estime como más racional, sino que se crea *ex novo* una determinada distribución de la propiedad. Pero, en todo caso, lo interesante es el sistema de limitación que, aun inspirado en motivaciones religiosas, se dirigía, sin duda alguna, a establecer un orden racional que favoreciese el cultivo, ahorrando esfuerzos innecesarios. ¿Acaso es otro el fin que se propone la legislación concentradora de nuestros días? Frente al *ager arcifinus*, que estaba limitado por accidentes naturales o por la línea alcanzada en el desmonte o tala de bosques, mediante la cual se iba ganando por el agricultor la tierra de cultivo, el *ager limitatus* representa una creación racional. Esta distinción, que no estaba exenta de consecuencias jurídicas (30), constituye el primer antecedente de la que ha de surgir ahora en España, entre fincas concentradas y no concentradas, las cuales, por cierto, y según veremos, quedarán también sometidas a distinto régimen jurídico.

VI.—NATURALEZA JURIDICA.—1. ¿En qué consisten esencialmente las operaciones jurídicas que, combinadas con las téc-

(30) En materia de accesión, por ej., cfr. SHOM, *Instituciones de Derecho Privado Romano*, pág. 275. Sobre la distinción entre *ager arcifinus* y *limitatus*, véase, además del artículo de BRAUDOUIN, el D. V. I, A-B, Voz *Áger*.

nicas, conducen a esa estructuración más racional de la propiedad rústica?

La primera explicación que se nos viene a las mientes es la de que existen una serie de expropiaciones, de modo que la Administración, a través de sus correspondientes órganos, indemniza *in natura* a los unos con las fincas expropiadas a los otros.

Esta tesis estaría a tono con los últimos desenvolvimientos del Derecho de expropiación que, a partir de una concepción funcionalista del derecho de propiedad, trata a veces de sustituir la indemnización en dinero por la *in natura*, con el fin de que el propietario pueda seguir cumpliendo la respectiva función social (31).

La citada tendencia progresiva se puede considerar reflejada en España en los supuestos de expropiación que dé lugar al traslado de poblaciones, en cuyo caso el Instituto Nacional de Colonización instala a los antiguos propietarios en nuevas tierras, a cambio de las expropiadas (32).

Por otra parte, la tesis de la expropiación es atribuida por GONZÁLEZ PÉREZ al autor francés que con más detenimiento ha estudiado en el país vecino la Ley de 1941: SCHMERBER (33). Efectivamente, para SCHMERBER se trata de una expropiación de tipo especial (34). Las fases que comprende la operación son las mismas —dice— que la expropiación por causa de utilidad pública: la declaración de utilidad pública, el acuerdo de expropiación y la regulación de las indemnizaciones. La diferencia entre la concentración y el tipo normal de expropiaciones por causa de utilidad pública, la ve SCHMERBER en el hecho de que el acuerdo de expropiar, que corresponde en Francia normalmente a la autoridad judicial, está representado en el caso de *remembrement* por *l'arrête* del Prefecto, que ordena el depósito y publicación (*affichage*) del plan de concentración. “Se estima ahora, dice el autor citado, que los derechos de los particulares se protegen igualmente bien por la jurisdicción administrativa que por la autoridad judicial” (35).

2.—GONZÁLEZ PÉREZ, por su parte, considera que la concentra-

(31) Sobre el tema, y sus raíces ideológicas en una teoría socialista o nacional-socialista de la propiedad, véase WALINE, *Principes du droit public*, Paris, 1943, pág. 4.

(32) La semejanza de este supuesto con el de concentración, teniendo en cuenta que en ambos casos puede resultar afectado en bloque un término municipal, es digna de considerarse al estudiar cada una de las dos cuestiones.

(33) GONZÁLEZ PÉREZ, aunque no lo afirme con plena seguridad.

(34) Cfr. pág. 138.

(35) Loc. cit.

ción parcelaria es “una función administrativa”, con lo que, a nuestro modo de ver, no penetra en el nudo de la cuestión. Esa puede ser una tesis que satisfaga a los administrativistas, pero como quiera 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.

Este autor niega que se produzca una expropiación. También a nosotros nos parece ello evidente. En lugar alguno de la Ley se habla de expropiar, ni se regula el paso de las propiedades afectadas a la Administración o a entes como, por ejemplo, el Instituto de Colonización, que se encargaría posteriormente de repartirlas (por donde se ve la diferencia con el supuesto de traslado de poblaciones). Tampoco se habla de justo precio ni de indemnización *in natura*. El ap. a) del art. 4.º dice que la concentración tiene por objeto “asignar a cada propietario... una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo”. El último párrafo de ese art. 4.º se refiere a “compensaciones por clases de tierra...” Así, pues, no hay base legal para montar la teoría de la expropiación. Debe aplicarse aquí la ley de la economía enunciada por IHERING, de modo que a los fenómenos jurídicos debe buscárseles la explicación más sencilla posible siempre que —eso sí— ésta sea suficiente. ¿Para qué recurrir a los complicados mecanismos de la expropiación si hay otro camino más corto de llegar a la esencia del problema?

Es en las palabras del preámbulo de la Ley donde encontramos un adecuado planteamiento. “Aunque por ser manifiesta la utilidad pública que entraña la labor de concentración parcelaria hubiera podido operarse con plena justificación a través de medidas expropiatorias, se prescinde del uso integral de éstas, toda vez que, *lejos de privarse a nadie de su dominio*, satisfaciéndole una indemnización en numerario, *se respeta plenamente el derecho de los propietarios* de las parcelas diseminadas, ya que *la sustitución de éstas sólo implica una subrogación real en beneficio de aquéllos*, en cuanto reciben otras de análogo valor y de condiciones más favorables y económicas para su cultivo...”

3.—La concentración parcelaria, según mi entender, debe encuadrarse, ante todo, en el amplio género moderno de las limitaciones de la propiedad por causa de utilidad pública, categoría contrapuesta a aquella otra de los que tienen por causa la utilidad

privada, dentro de la que se citan las llamadas relaciones de vecindad. En materia de concentración son los intereses generales de la economía los que están en juego. Como dijo el Ministro de Agricultura, señor CAVESTANY, en el discurso dedicado a la Ley (36): "Una multitud de millares y millares de campesinos, que en la totalidad de su propiedad agraria no podrían constituir coto redondo por falta de extensión, tienen esa minúscula propiedad parcelada en más de cien microscópicas porciones en las que no puede dar vuelta una yunta. Sin contar el territorio cultivable perdido por esta causa en nuestra Patria, si se calculara el valor de las horas de trabajo perdidas por nuestros labriegos en su ir y venir de parcela en parcela, llegaríamos al orden de los varios millones de pesetas anuales, cifra hallada recientemente por un conocido autor."

Asimismo, en el preámbulo de la Ley, se empieza por proclamar el carácter general del problema, que "entre aquellos otros que tiene planteado la agricultura española, destaca por su extraordinaria importancia...".

Por lo demás, la naturaleza de limitación de utilidad pública que reviste la concentración parcelaria se evidencia por la propia Ley, que habla de llevarse a cabo la concentración parcelaria *por razón de utilidad pública* (art. 1.º), sin contar con que, según el artículo 8.º, los gastos que origine serán satisfechos en su totalidad por el Estado.

Así, pues, la concentración parcelaria representa un paso más en la marcha ascendente que siguen las limitaciones al derecho de propiedad, entendido a la manera clásica como derecho absoluto.

Desde un punto de vista más concreto, la limitación que sufre la propiedad por razón de la concentración parcelaria consiste en una *modificación*. Esta categoría se contrapone, en la parte general del Derecho Civil, a la de *extinción* del derecho. Ahora bien, la modificación puede tener lugar de modos muy diversos, según el elemento estructural del derecho a que afecte. Evidentemente, nos hallamos, en este caso, ante una modificación *objetiva* del derecho de propiedad, contrapuesta a la *subjativa* que se produce al transmitirse el derecho.

Existen, a su vez, diversas especies de modificaciones objetivas: cuantitativas y cualitativas, según afecten a la cantidad (por aumento o disminución) o a la calidad. A este último grupo corres-

(36) Sesión plenaria de las Cortes Españolas del día 18 de diciembre de 1952.

ponde, sin duda, el caso de sustitución o subrogación real, es decir, el cambio de una cosa por otra que pasa a ser nuevo objeto del derecho.

Sin embargo, la subrogación puede ser de una cosa determinada por otra también determinada, en cuyo caso, sobre todo si ambas cosas son de la misma especie jurídica, los problemas que se presentan como consecuencia del fenómeno no son muy graves. Sí que lo son, en cambio, cuando la subrogación opera con cosas de la misma especie, pero no se recibe siempre una cosa determinada en cambio. En el caso de concentración parcelaria nos hallamos ante una subrogación real de cosas de la misma especie por regla general (fincas rústicas, salvo el supuesto de compensación previsto en el art. 4.º, *in fine*), pero una vez se cambia la finca tal por otra también determinada (supuesto que aunque no esté previsto en la Ley es perfectamente posible, si conviene al objeto de la concentración producir un simple cambio de situación de la finca de un propietario), y otras, las más, se recibe una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la que anteriormente se poseía, situada dentro de un coto redondo. Se cambia entonces la cosa determinada (finca antigua) por una porción de otra, porción que no es abstracta o matemática, sino perfectamente concreta, no 1/4 ó 1/2, sino tantas hectáreas de tal clase, si bien no se trata en principio de una porción determinada (por límites). Sólo en ciertos casos, cuando sea preciso para resolver un problema de subrogación (trasladar, por ejemplo, un derecho de usufructo, como se prevé en el art. 5.º, párrafo 2.º), se operará en el procedimiento de concentración la correspondiente fijación de límites, dentro del perímetro más amplio asignado al propietario.

El cambio de una finca determinada por la porción de otra constituye el caso más típico de la subrogación real que, en nuestra opinión, implica el mecanismo jurídico concentrador. Pero es preciso atender a otra serie de hipótesis más o menos excepcionales.

Según el último párrafo del art. 10, "el vencedor en el juicio seguido ante la jurisdicción civil, al que no se le hubiera atribuido en la concentración la parcela en litigio, tomará posesión de ésta sólo en el caso en que haya sido establecida como parcela independiente, percibiendo del vencido, en caso contrario, el valor real de la misma en la fecha en que la resolución judicial fué firme". He aquí un caso de subrogación no de cosa por cosa, sino de cosa

por dinero. Este es el supuesto más parecido a una expropiación; pero a pesar de todo, resulta más exacto seguir hablando de subrogación, bien que ésta sea de una especie particular.

Es preciso advertir, por lo demás, que la subrogación operada en el derecho de propiedad acarrea, como consecuencia, una larga serie de cambios de objeto en los derechos reales que tienen a aquél por punto de apoyo. Aquí no podía establecerse más que un cambio de cosa determinada por otra también determinada, y así lo ha previsto el citado art. 5.º, que se refiere a los diversos sistemas de determinación. El problema más interesante surge tratándose del derecho de hipoteca, en que se puede llegar a producir un cambio de la cosa por la parte alicuota del valor de otra.

Alguna otra consideración debe hacerse a propósito de las servidumbres prediales afectadas por la concentración, las cuales, según dispone el párrafo 1.º del art. 5.º, se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad.

En cuanto a este tipo de *ius in re aliena*, parece que falla la teoría de la subrogación. No se trata de modificaciones de los derechos, sino de verdadera extinción de unas servidumbres y creación de otras nuevas. Sólo en el caso de modificación nos encontraremos próximos al supuesto general; pero entonces, además de subrogaciones reales en cuanto al predio dominante o al sirviente, se producirán alteraciones de otro tipo: acortamiento de un camino, mayor longitud de un cauce, es decir, modificaciones de tipo cuantitativo más bien que subrogatorio.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta, para calibrar la escasa importancia de estas excepciones a la regla general de subrogación, que el fenómeno extintivo de las servidumbres es algo automático, consecuencia obligada de las alteraciones causadas en la situación de los predios. En efecto, las servidumbres se extinguen cuando dejan de ser necesarias para el predio dominante (artículo 1.546 del Código Civil). No es que la Administración tenga que declarar extinguidas tales o cuales servidumbres, con indemnización o sin ella; es que éstas se extinguen *ex lege* en cuanto falla su razón de ser, su utilidad.

Las nuevas servidumbres creadas en el procedimiento no son las mismas antiguas con cambio de objeto, sino que nacen *ex novo* y representan un caso típico de servidumbres legales establecidas por la Administración.

En el caso de que se produzcan las compensaciones por clase de tierra de que habla el citado párrafo último del art. 4.º, nos hallaremos ante una subrogación de finca por finca más dinero.

Finalmente, si el Instituto Nacional de Colonización utiliza las facultades que le concede el art. 6.º, surgirá otro caso anómalo de subrogación. Esto será sólo parcial o inexistente, respecto de los propietarios que adquieran tierras distribuidas por el Instituto.

Por otra parte, hay que enfrentarse con el supuesto a que alude el apartado b) del art. 4.º: "Reunir en cuanto sea conciliable con lo preceptuado en el apartado anterior (el apartado que se refiere solamente al derecho de propiedad) las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios".

Dejemos para otra ocasión el determinar qué clase de derechos ha de tener el cultivador sobre cada una de esas parcelas diseminadas para que en el procedimiento se tome en cuenta su caso.

Lo evidente es que se tratará asimismo de una modificación de los mismos por vía de subrogación real; es decir, que nos encontraremos también, en esta hipótesis de concentración basada en la empresa, con el mecanismo subrogatorio.

En resumen: 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, accesoriamente, 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 y creación de servidumbres, así como posibles asignaciones de nuevas tierras por el Instituto Nacional de Colonización.

4.—Expuesta nuestra teoría, todavía creemos conveniente deshacer las dudas que pudieran surgir sobre si la limitación legal de la propiedad, en que sin duda consiste la concentración parcelaria, se opera en realidad mediante una serie de permutas forzosas, más bien que de subrogaciones reales. En modo alguno debe pensarse que así sea. Cuando dos sujetos permutan sus bienes, cada uno de ellos pierde el derecho de propiedad que tenía para adquirir otro nuevo, precisamente el del otro permutante. No hay modificación objetiva de los respectivos derechos, sino subjetiva, o

sea, cambio de titular. El caso de concentración es más sencillo y basta suponer que cada sujeto conserva su derecho respectivo. Esto es interesante aclararlo, porque de otro modo podría sostenerse, tal vez, para cada uno, la obligación del saneamiento por evicción (artículo 1.540 del Código Civil).

Por estas razones consideramos peligrosa la afirmación de GONZÁLEZ PÉREZ (37) de que "los resultados de la concentración parcelaria vienen a ser los de una permuta, aunque no se pueda configurar la concentración como tal".

Para rechazar la tesis de la permuta, basta precisar finalmente que no siempre la finca de A. pasará a ser de B. a cambio de que la de B. pase a poder de A. El supuesto más corriente será el de que A. reciba a cambio de las suyas las fincas de B. C., y D., por ejemplo, las de C. y D., y así sucesivamente.

VII.—RASGOS TÍPICOS DE LA CONCENTRACION PARCELARIA ESPAÑOLA.—1.º Ante todo debe citarse el carácter experimental de la Ley (art. 1.º). "Precisamente porque está todo por hacer, no podemos tener la pretensión de que vamos a acertar al primer intento. Es preciso sentir reacciones, formar ambientes valorar colaboraciones, probar medios, virtualizar fórmulas" (38).

Si hemos resaltado al principio las graves dificultades que desde el punto de vista jurídico entraña la Ley, hemos de alabar ahora la prudencia de quienes le dieron este carácter experimental, que debe ser relacionado con la provisionalidad (disposición adicional) y urgencia (art. 1.º) de la misma. Ello explica la corta extensión de la Ley (13 artículos solamente), que contrasta con la minuciosa regulación de otros países (39).

En realidad, la Ley definitiva ha sido encargada por la presente disposición adicional a una Comisión que, presidida por el Ministro de Agricultura o por persona en quien delegue, estará integrada por un representante del Ministerio de Hacienda, dos del de Justicia y uno por cada una de las Direcciones Generales de Agricultura y Montes, de los Institutos de Colonización y de Estudios Agrosociales. Antes del transcurso de los cinco años siguientes a la vigencia de esta Ley, la indicada Comisión, a la vista

(37) Ob. cit., pág. 168.

(38) Del discurso cit. del señor Cavestany.

(39) Véase al final del libro, cit. de SCHMEISSER, una transcripción de la legislación francesa en la materia, que ocupa varias páginas en apretada letra. Más interesantes son todavía, a este respecto, las larguísimas leyes alemanas sobre concentración. La última, dictada en Baviera, tiene más de cien artículos.

de la experiencia que se derive de los trabajos y resultados de la concentración parcelaria a que se refieren los artículos precedentes, redactará un proyecto de Ley que será elevado al Consejo de Ministros y que con carácter definitivo establecerá las normas aplicables a la concentración parcelaria. La Comisión propondrá asimismo en el indicado proyecto de Ley todas aquellas medidas legales que directa o indirectamente sirvan al fin propuesto o eviten la parcelación de la propiedad por debajo de límites convenientes."

He aquí la disposición tal vez más interesante contenida en el texto legal. Ya de por sí resulta muy original en la legislación española este sistema de dictar una ley para utilidad de la comisión encargada del proyecto definitivo. Ello se explica por la gran actuación que en la materia corresponde al Poder Ejecutivo, de modo que la Ley ya dictada no ha tenido apenas otra preocupación que la de establecer una serie de garantías de los particulares, además de proclamar unos cuantos principios fundamentales. Es, pues, como una especie de carta magna de la concentración parcelaria, que necesitará ser desarrollada ampliamente con posterioridad. Justamente, su carácter provisional es un incentivo a todos los juristas para que colaboren, con su labor crítica constructiva, en la elaboración de la futura legislación concentradora.

La disposición adicional nos interesa de momento por señalar los ramos de la Administración interesados directamente en la concentración: Hacienda, por razón del Catastro; Justicia, por las repercusiones en el Derecho privado; Colonización, por lo dispuesto en el art. 6.º, y el Instituto de Estudios Agro-Sociales, como organismo que cuenta entre sus fines "la redacción de los estudios y planes que sobre problemas políticos, económicos, jurídicos y sociales relacionados con el Agro le encomiende el Ministerio de Agricultura..." (40).

Como se ve, la concentración parcelaria se ha concebido en la Ley como algo que en principio atañe a la Agricultura. No dudamos que así es en realidad, pero aprovechando también nosotros ese carácter provisional de la Ley, que deja abierto el campo de la discusión y de la iniciativa, vamos a hacerle una primera crítica, constructiva desde luego.

En nuestra opinión, la materia de concentración parcelaria se ha visto en España, sin duda por influencia extranjera, principal-

(40) Art. 3.º del Reglamento para su régimen y funcionamiento, aprobado por Orden de 8 de marzo de 1948.

mente francesa, como una cuestión casi exclusivamente de técnica agronómica y de distribución de la propiedad. Esta visión es incompleta.

Ciertamente que tal es el punto de partida y que esos han sido los motivos por los que el legislador ha acabado por intervenir, pero una vez decididos a revolucionar los derechos reales de un término municipal hasta el grado considerable en que lo hace la concentración, una vez que se lleva a cabo la medición y clasificación de las fincas todas del término, debemos ser ambiciosos en cuanto a explotar el esfuerzo realizado.

La concentración parcelaria debe ser en España —y así seremos originales y más progresivos que ninguno— la ocasión para una completa reordenación de la propiedad y de los derechos reales allí donde se verifique, no sólo en el aspecto social y técnico (finalidades tenidas en cuenta por la Ley), sino en el catastral e hipotecario. Ese soñado paralelismo entre Catastro y Registro es ahora cuando va a poder conseguirse. Por otra parte, el problema de la falta de inscripción y de titulación de innumerables fincas, problema que se presentará precisamente con más gravedad allí donde proceda la concentración, puede también resolverse de una vez para siempre (y así lo pretende la Ley en su art. 7.º). El ideal de que la inscripción en el Registro sea necesaria para que se produzca cualquier efecto jurídico real, la solución progresiva de que el Registro garantice incluso la exactitud de los datos físicos de las fincas, todo esto y mucho más podría conseguirse si se atendiese, con motivo de la concentración, a estos aspectos jurídicos. En síntesis, podría llevarse a cabo una especie de saneamiento jurídico de la propiedad rústica, una clarificación de las situaciones jurídico-reales (41).

Tanto como las mejoras para el cultivo es posible que aumentarán el valor de la tierra estas mejoras “jurídicas”, consistentes en tener cada propietario, especialmente los pequeños propietarios, una titulación nueva, sencilla y clara en perfecto paralelismo con el Registro y el Catastro.

El germen de todas estas aspiraciones se halla en la propia Ley (artículo 7.º), pero los desenvolvimientos que necesita son muy considerables, hasta el punto de implicar una nueva, aunque parcial,

(41) En Hispanoamérica se han dictado, en algunos países, como la República Dominicana, leyes de saneamiento (jurídico) de tierras. La de ese país ha sido bien estudiada por CONTRERAS, en su tesis doctoral “Los principios hipotecarios de la Ley de Registro de tierras de Santo Domingo”. Véase *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1953.

reforma hipotecaria y de afectar profundamente a la legislación del Catastro, Notarial, Fiscal, etc.

En suma: las fincas objeto de concentración parcelaria se han de convertir en perfectas desde todos los puntos de vista.

2.º—Combinación de las operaciones concentradoras con las de distribución de la propiedad.

Esta es otra característica muy acusada en la Ley española frente a las extranjeras. Representa el afán de nuestro legislador por atender conjuntamente a los aspectos económicos y sociales de las cuestiones agrarias.

3.º—Basarse la concentración de una manera mediata empresa y de modo inmediato en la propiedad. Nos remitimos a lo ya expuesto.

4.º—Respeto a la voluntad de los propietarios. Los sistemas en este punto han sido diversos: posibilidad de imponer la concentración, prescindiendo en absoluto de lo que opinen los afectados por ella, lo cual, como veremos, sólo es viable en el sistema español cuando se den circunstancias de carácter social que lo aconsejen, amplio reconocimiento de la iniciativa individual, hasta el punto de poder provocar la actuación administrativa un solo propietario o varios de ellos o la mayoría de los de un término municipal. El sistema español es, sin duda, de los más respetuosos con la voluntad de los interesados. Salvo en la hipótesis de que haya "cuestión social", parece ser que sólo a petición de un setenta por ciento de los propietarios afectados puede acordarse la concentración. Se trata, pues, de una mayoría *reforzada*, que tiene la particularidad de no ser sólo de capital (superficie a concentrar), sino de personas. Se trata, pues, de un sistema en extremo respetuoso con los principios democráticos, adornado de una inspiración "personalista".

5.º—Sistema unitario. Frente al sistema francés, que regula diversos tipos de medidas o procedimientos para luchar contra el mal de la excesiva división y dispersión de la propiedad: el "re-membrement rural", semejante a nuestra concentración; "la reorganización foncière", con mucha menor intervención administrativa; "les changements a l'amiable" o simples permutas, especial-

mente estimuladas, nuestro sistema es más simple e incompleto, por no prever más que un procedimiento general de concentración.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que también en España están protegidas las permutas de fincas rústicas dirigidas a reunir parcelas diseminadas, siquiera esa protección resulte francamente insuficiente (42). Que nuestro Derecho conoce el retracto de colindantes dirigido también al objeto de la concentración (43). Que las asociaciones de propietarios para concentrar, al margen de la Ley de 1952, está ya prevista y fomentada en la legislación de Colonizadores de Interés Local, por cuanto es indudable que la concentración parcelaria entra en el concepto de mejora.

A pesar de todo, debemos hacernos eco de la crítica hecha a la Ley por GONZÁLEZ PÉREZ (44). "El Estado —dice— debe abordar con todo vigor el problema de la excesiva parcelación de la tierra. Ahora bien, es necesario que arbitre medios de policía y de fomento con toda la intensidad posible, medios que en muchos casos conducirían a los mismos resultados que la "concentración", sin la complicación técnica que ésta supone. Pensemos, aparte de las medidas de policía, en medidas de fomento consistentes en una exención total de impuestos de las permutas en ciertas condiciones, junto a una rebaja de los derechos arancelarios de notarios y registradores."

Estamos de acuerdo con este comentarista en que en la labor de la Comisión creada por la disposición adicional de la Ley entra el completar todos estos aspectos de la regulación, reformando incluso el Código Civil en materia de retracto de colindantes y yendo hacia una protección decidida de las permutas de fincas con fines concentradores, atendiendo, además, a la realidad básica de la empresa, de modo que se favorezca también la reunión de parcelas cultivadas por un solo agricultor, con normas semejantes a aquellas del Derecho arrendaticio francés en virtud de las cuales el llevador de la tierra puede, durante el contrato, efectuar los cambios de parcelas que tengan por objeto una mejor explotación de la tierra.

(42) Véase, en el lugar correspondiente, la Memoria cit. del Instituto de Estudios Agro-Sociales.

(43) Para una crítica del art. 1.523 del Código Civil, véase nuestro trabajo cit. *El Código Civil...*, pág. 77.

(44) *Op. cit.*, pág. 142.