

PROCEDIMIENTO DE CONCENTRACION PARCELARIA Y REGIMEN IMPUGNATIVO DE SUS ACUERDOS

Por
ANTONIO AGUNDEZ
Magistrado

S U M A R I O :

I. INTRODUCCIÓN.—II. REFERENCIAS LEGISLATIVAS.—III. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO.—IV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.—V. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.—VI. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCION

Suficientemente conocidos conceptos y definiciones que se han elaborado para delimitar la Concentración Parcelaria como institución de Derecho Agrario, basta iniciar el tema afirmando que la Concentración Parcelaria es siempre acto de la Administración.

Como acto administrativo, la Concentración Parcelaria responde a la satisfacción de intereses públicos y cumple sus fines por la coacción ejecutiva de la autoridad estatal. Los problemas económicos que, en un principio, afectan a clase determinada de ciudadanos, se convierten en cuestiones sociales cuando se agravan y extienden, para trascender y repercutir, haciéndose públicos, en el sistema orgánico de toda la comunidad. La realidad de fincas deficientemente productivas a causa de ínfima superficie, imposibilidad de utilizar técnicas modernas, así como por las horas y terrenos perdidos entre enrevesados linderos y multiplicados cami-

nos de servidumbre, reclama un mayor rendimiento crematístico para la nación y exige se conviertan en fuentes de pingües beneficios directamente a favor de sus cultivadores, e indirectamente refluyendo en los demás componentes de la sociedad.

Es problema el minifundio, que no pueden resolverlo aisladamente los pequeños propietarios, ni por el ambiente individualista latente en los medios rurales, ni por los cuantiosos gastos que proyectos, planimetrías, obras y reparcelaciones llevan consigo. Entonces, por principio de subsidiaridad, el Estado interviene la actividad de los particulares, y con el sello de su imperio les obliga, y obliga a las tierras que les pertenecen, a entrar en el mejor ordenamiento de la riqueza agrícola. Técnicamente, coordina los medios encaminados a obtener que la superficie dispersada se encierre bajo único perímetro, salvando accidentes geográficos y equilibrando las calidades de parcelas. Jurídicamente, mediante permutas forzosas, realiza subrogaciones reales en las posiciones dominicales, posesorias y de colonato; garantiza los títulos registrales y da permanencia futura a las nuevas fincas.

II. REFERENCIAS LEGISLATIVAS

1. Característica esencial de la Legislación de Concentración Parcelaria es la prudencia. La prudencia con que resolvió la conexión de los tres factores de la reforma minifundista: organización administrativa, los derechos dominicales y posesorios, y la técnica de economía agraria. Era necesario un período preparatorio, de cauta elaboración de estudios y proyectos; luego habría de iniciarse la triple puesta en marcha, sin prisas, pero, también, sin pausas. Vistos los primeros frutos, aumentar el ritmo de actividad hasta cristalizar en estructura institucional. Así se ha llegado a la etapa definitiva que representan el Texto refundido de 1962 y el Decreto de Ordenación Rural de 1964.

Esta nota de prudencia legislativa exigió mayor y más preocupado laborar jurídico en la fijación de disposiciones aplicables para cada etapa. Las normas de ensayo fueron luego complementadas, y posteriormente se constituyen en leyes orgánicas. Ello ha supuesto prolija y prolífica promulgación de preceptos, en cifra de treinta y siete, seguidamente referidos; pero nada se dejó en manos de la improvisación, de la imprevisión; y hoy la Concentración Par-

celaria se impone, no ya ante un futuro esperanzador de teorías, sino como un presente lleno de beneficios y realidades.

2. La Ley de Concentración Parcelaria vigente es el Texto refundido de 8 de noviembre de 1962; con su inmediato antecedente en la de 14 de abril del mismo año, como ésta lo tuvo en el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1960 y en el Texto refundido de 10 de agosto de 1955. La primera Ley es de 20 de diciembre de 1952, y, por propia declaración, tuvo carácter de ensayo en los aspectos técnico, jurídico y sociológico; luego, fué modificada y desarrollada por el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954; y al siguiente año la completa la Ley de 20 de junio. Como era necesario concertarlas con la legislación de Régimen Local, se dictó por los Ministerios de Agricultura y Gobernación la Orden conjunta de 20 de julio de 1956.

3. El órgano administrativo para impulsar y hacer efectivas las normas fundamentales fué establecido por la Orden de 16 de febrero de 1953, titulándose Servicio de Concentración Parcelaria. La Orden de 27 de mayo del mismo año contiene más normas de funcionamiento. Y el Decreto de 9 de diciembre de 1955 regula minuciosamente su organización: Carácter, Competencia, Funciones, Personal y Actuación; que se completa con la Orden de 11 de febrero de 1956 en cuanto a Organización Central, Delegaciones, Personal, Régimen económico y de intervención, y Funcionamiento. El Decreto de 7 de diciembre de 1962 le reorganiza y le da nuevo nombre, más explicativo: De Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural. Las Ordenes de 27 de mayo y de 28 de noviembre de 1963 refunden los preceptos anteriores de organización y funcionamiento del Servicio.

4. Por Decreto de 2 de enero de 1964, llamado de Ordenación Rural, se integra el sistema de concentración parcelaria en un nuevo régimen planificador y totalitario, y comprende, además, la redistribución de propiedades, las explotaciones asociativas, modernización de la empresa agraria, planes técnicos y prácticos de cultivos, industrias de derivados del campo y la promoción social y cultural de los habitantes de los medios rurales. Para su aplicación se dictó Instrucción Provisional, aprobada por Orden de 29 de septiembre de 1964; y es modificado por el Decreto de 11 de septiembre de 1965, que articula las funciones entre el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y las Juntas Provinciales y Municipales.

5. A fin de que las superficies resultantes de la Concentración Parcelaria sean adecuadas a las necesidades de quienes las labren, la Ley de 15 de julio de 1954 fija las unidades mínimas de cultivo; la Orden de 24 de noviembre de 1955 —conjunta de los Ministerios de Agricultura y Justicia— excluye, para estas fincas, la aplicación de los artículos 2.º y 3.º del Decreto de 22 de septiembre de 1955 sobre Unidades Mínimas de Cultivo; y la Ley de 14 de abril de 1962, de Explotaciones Familiares, determina la superficie mínima, dentro de cada zona o comarca, para que la familia cuente con dos unidades permanentes de trabajo, directa y personalmente.

6. La ejecución de las operaciones de Concentración Parcelaria es regulada, primero, por las Ordenes de 2 de julio de 1953 y 22 de noviembre de 1954, y después por el Decreto de 11 de julio de 1957. Las Ordenes de 18 de septiembre de 1954 y las de 19 de enero y 12 de julio de 1955, respectivamente, tratan de la siembra de barbechos en los términos municipales afectados por tales labores y de aplicación de beneficios a los viñedos sitios en las zonas de concentración. Para armonizar las obras de Concentración Parcelaria dentro de los planes del Ministerio de Agricultura, en conexión con el Instituto Nacional de Colonización, se promulga el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1960. Asimismo, en cuanto a otras obras, el Decreto de 6 de septiembre de 1961; el de 11 de febrero de 1965 declara de urgencia obras de instalaciones y servicios, y el Decreto de 28 de octubre de 1965 aplica el apartado a) del artículo 84 del Texto refundido de 8 de noviembre de 1962, sobre mejoras inherentes o necesarias a la Concentración Parcelaria, a las obras precisas para eliminar accidentes artificiales que, como setos, alambradas, muros de piedra y análogos, impidan el cultivo adecuado de los lotes de reemplazo.

7. Las normas de procedimiento de Concentración Parcelaria están contenidas en la Ley vigente y en el Decreto de 16 de julio de 1959, que ya las tenía adaptadas a la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento de la Administración del Estado. Sus antecedentes están en el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954 y en la Orden conjunta de los Ministerios de Agricultura y Justicia de 22 de noviembre de 1954.

8. En cumplimiento del artículo 60 de la Ley de 10 de agosto de 1955 se dictó la Orden de 28 de mayo de 1956, sobre concesión de préstamos a los participantes en la Concentración Parcelaria. La Orden conjunta de los Ministerios de Agricultura y Ha-

cienda, fecha 14 de marzo de 1956, regula las relaciones entre las fincas de reemplazo de Concentración Parcelaria y el Servicio del Catastro de Rústica. Del Ministerio de Justicia es el Decreto de 26 de julio de 1956 estableciendo Arancel especial de Registros de la Propiedad y Notarías en la prestación de funciones a instancias del Servicio de Concentración Parcelaria. La Ley de 11 de junio de 1964, de Reforma Tributaria, en su artículo 19, concede bonificación del 95 por 100 de la cuota proporcional de Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, durante diez años, a explotaciones resultantes de Concentración Parcelaria. Y la Orden del Ministerio de Hacienda de 14 de octubre de 1965 señala los límites de sus bases liquidables; así como el artículo 146, núm. 21, de la citada Ley Tributaria, exime del impuesto sobre transmisiones y demás actos y contratos a los originados por la Concentración Parcelaria.

III. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO

El acuerdo de concentración, que hace pasar el derecho de propiedad sobre varias fincas a una sola, es acto administrativo, es manifestación de voluntad del órgano público Servicio de Concentración Parcelaria y de Ordenación Rural, y como tal exige una forma exteriorizadora de todo el proceso determinativo de esa voluntad. Sujetos, objeto, causa y forma son los requisitos esenciales del acto. Sujetos son el órgano oficial y los propietarios a quienes va dirigido y afecta directamente. El objeto son las parcelas y los derechos que sobre ellas recaen. La causa es la necesidad social nacida de la excesiva dispersión de las fincas. La forma se concreta en el expediente, con la serie de actuaciones y diligencias preparatorias que culminan en la manifestación de voluntad.

Al decir serie de actuaciones y diligencias ya se está apuntando al concepto de fases o períodos. Cuando más complejo es el acto, más minuciosos y graduales han de ser los períodos del procedimiento. Pero no basta con el acuerdo final, sino que éste ha de completarse con actuaciones cumplimentadoras de la decisión recaída, es decir, con las de ejecución.

Junto al procedimiento ordinario de la Ley de Concentración Parcelaria existe el de urgencia, determinado en el artículo 3.º del Decreto de 16 de julio de 1959, de adaptación del expediente a la

Ley de Procedimiento Administrativo. La única variedad que contiene consiste en la reducción de plazos a la mitad, excepto los de recursos; pero como los plazos, en el procedimiento de la Ley, sólo están establecidos para las encuestas y notificaciones, únicamente afecta a éstas, y, es lógico, también a la prioridad de tramitación respecto a otros expedientes normales. Dice así: "Cuando razones de interés público lo aconsejen, el Ministro o Subsecretario de Agricultura, por resolución que se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento afectado, podrán acordar en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte interesada, la aplicación a la concentración parcelaria del procedimiento de urgencia, en el que se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo lo relativo a la presentación de recursos".

Son seis las fases del expediente. Estas:

1.^a Iniciación. Artículos 8.º, 9.º y 10.

A) Comienza el expediente por una de estas tres maneras:
a) Petición de mayoría de los propietarios de parcelas enclavadas en la zona a concentrar, bien en su cómputo personal, bien en el cuantitativo, de pertenecerles las tres cuartas partes de la superficie total, o en la sola mitad cuando se comprometan a explotar sus tierras de manera colectiva. b) Petición del Catastro, Ayuntamientos, Hermandades de Labradores o de Cámara Sindical Agraria, dirigida al Ministro de Agricultura. c) Informe del Servicio de Concentración Parcelaria, dirigido al Ministro, expresando que, dada la gravedad de dispersión de parcelas en zona determinada, es muy conveniente o necesaria la concentración.

En los dos primeros casos recibe la solicitud el Servicio de Concentración Parcelaria, inicia el expediente, emite informe y remite las actuaciones al Ministerio. En el caso tercero, el Ministro, de oficio, da por iniciado el expediente.

B) Emitidos los respectivos informes por el Servicio de Concentración Parcelaria, el Ministro formula Decreto sometiendo a Consejo de Ministros la concentración, con los siguientes pronunciamientos: a) declaración de utilidad pública y de urgente ejecución de la concentración; b) determinación del perímetro de la zona, haciendo la expresa salvedad de poder ser modificado con aportaciones que realicen el Servicio de Concentración Parcelaria

y el Instituto Nacional de Colonización, y por las ampliaciones, exclusiones o rectificaciones que definitivamente se hagan después; c) autorización al Servicio de Concentración Parcelaria y al Instituto Nacional de Colonización para adquirir o expropiar, por utilidad social y causa de colonización, fincas que hayan de ser aportadas a la agrupación de parcelas en la zona; d) declaración de aplicarse a las obras y mejoras realizables, que mantienen carácter agrícola privado, los auxilios que pueda conceder el Instituto Nacional de Colonización conforme a la legislación sobre Colonización de interés local, facultando a este Organismo y al Servicio de Concentración Parcelaria para que concierten los convenios necesarios al efecto.

2.ª Señalamiento de bases. Artículos 12 y 13.

A) Cuando tenga reunidos el Servicio de Concentración Parcelaria los datos precisos, redactará las bases provisionales de la concentración y se las hará saber a los interesados para que, si lo desean, completen la encuesta formulando, en plazo de treinta días, concedido por avisos publicados en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, las observaciones, escritas o verbales, que estimen pertinentes. Al expediente quedarán unidos los escritos presentados y la transcripción por diligencia de las hechas en forma verbal. Esta encuesta, como en la del proyecto de Concentración Parcelaria, tiene carácter de trámite de audiencia de interesados.

B) Terminada la encuesta, la Comisión Local establecerá las bases definitivas, conforme a la delimitación perimetral del Decreto de concentración, a los datos facilitados por el Servicio de Concentración Parcelaria y al resultado de las observaciones presentadas por las partes a las encuestas. Las bases son: a) Perímetro de la zona, del que se excluirán los terrenos de dominio público y bienes comunales, excepto que soliciten su inclusión, y los sectores que no puedan beneficiarse de la concentración; se delimitarán las vías pecuarias, dándolas trazado acorde con la nueva delimitación de propiedades y cultivos; y se incluirán en él, ampliándolo, otras parcelas limítrofes pertenecientes a dueños de las inicialmente comprendidas y siempre que la superficie incorporada no exceda de la tercera parte de la zona primitiva. b) Clasificación de tierras según productividad y cultivo, previa fijación de coeficientes que sirvan de base para realizar las compensaciones

de ellas. c) Declaración dominical de las parcelas a favor de poseedores; y, a estos efectos, los interesados presentarán, en los treinta días de la encuesta, los títulos de dominio y derechos reales, y declararán las situaciones jurídicas de copropiedades, hipotecas, servidumbres y arrendamientos que les afecten; y si hubiese contradicciones de derechos, apoyadas en pruebas escritas de suficiente garantía, se formarán lotes separados de reemplazo correspondientes a las fincas en tal situación de discordancia.

C) Redactadas las bases definitivas, se publicará aviso en el Boletín Oficial de la Provincia, una sola vez, y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento por tres días, haciendo saber a los interesados que el expediente está expuesto durante treinta días, para su examen, y que dentro de otros treinta días podrán impugnarse, mediante recurso de alzada, ante la Comisión Central.

3.^a Fijación de unidad mínima indivisible. Artículo 27.

A) Al adquirir firmeza el acuerdo de fijación de las bases definitivas, el Servicio de Concentración Parcelaria propone al Ministro de Agricultura cuál ha de ser la extensión procedente para las unidades indivisibles de la zona. Y el Ministerio señalará la unidad mínima, con distinta superficie en secano que en regadío, y, a la vez, fijará la unidad-tipo de aprovechamiento con medios modernos de explotación, que será de mayor extensión, pero únicamente aplicable a los propietarios que voluntariamente la soliciten. Ambas son indivisibles, como consecuencia lógica de la impresión de un carácter jurídico que desea evitar la posterior disgregación de las parcelas.

Para estos señalamientos habrán de tenerse en cuenta las normas que da la misma Ley en su artículo 27, y las complementarias que contienen las demás leyes vigentes para supuestos análogos, como son las que delimitan las figuras de huertos familiares, Decreto de 12 de mayo de 1950; la de 15 de julio de 1952, sobre Patrimonios Familiares; la de Unidades mínimas de cultivo, fecha 15 de julio de 1954, y, sobre todo, la de Explotaciones mínimas familiares, Ley de 14 de abril de 1962, que resume y compendia las normas anteriores.

Dice el artículo 27: "La extensión de la unidad mínima indivisible será, en secano, la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan

llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio; y en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señale como superficie del huerto familiar. Con independencia de la unidad mínima, se fijará por el Ministerio de Agricultura, en cada zona de concentración, la extensión de las unidades-tipo de aprovechamiento agrícola con los medios modernos de explotación, según las características de cada zona. Estas unidades-tipo serán indivisibles y sólo se atribuirán a los que voluntariamente las soliciten”.

B) Lo que desea el legislador es que la explotación esté constituida con base territorial suficiente para asegurar a la familia labradora un nivel de vida decoroso y digno. Para conseguirlo, ordena la Ley de 14 de abril de 1962 que se determine la superficie mínima de la explotación familiar dentro de cada zona o comarca de cada provincia, y, a la vez, prohíbe se formen nuevas fincas de superficie inferior a la mínima fijada. Tal extensión es concretada en el artículo 1.º como “la que, teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos, permita un nivel de vida decoroso y digno a una familia laboral tipo que cuente con dos unidades permanentes de trabajo y cultive directa y personalmente”.

El área de la nueva finca, llamada finca de reemplazo, está, pues, en relación con las necesidades de una familia campesina de clase media y con las parcelas aportadas por cada interesado. Cada propietario tendrá, dentro de la misma linde, una o varias unidades de cultivo, según la valoración dada a las que aportase.

La Ley, seguidamente, mantiene otra preocupación, que es la de conservar intocables las unidades mínimas. Porque el complemento de la Concentración Parcelaria, como de la constitución de Patrimonios Familiares, como la de señalamiento de unidades ejemplares, reside en la imposibilidad de dividirse la finca formada; única solución para no regresar, en más o menos años, en el tiempo de una generación, al punto de partida, y volverse a repetir estériles lamentos por las calamidades de una propiedad nuevamente atomizada.

C) Por la remisión que el artículo 72 de la Ley de Concentración Parcelaria hace a las unidades mínimas de cultivo del artículo 4.º de la de 15 de julio de 1954, han de aplicarse las normas que sustituyesen a ésta, que son las contenidas en los 2.º a 5.º de la de 14 de abril de 1962. Preceptúan así: Las fincas rústicas de extensión inferior al doble de la mínima señalada son unidades

agrarias esencialmente indivisibles a todos los efectos legales. El Ministerio de Agricultura podrá expropiar, a través del Servicio de Concentración Parcelaria, la finca que haya sido objeto de segregación o división ilegal, en el plazo de tres años siguientes al conocimiento de la transmisión, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley de 27 de abril de 1946 y con la declaración de utilidad social hecha por Orden del mismo Departamento. La finca así expropiada se enajenará al colindante titular de la de menor extensión, o, en su defecto, se destinará a constituir nuevas unidades agrarias; continuando, en ambos casos, sometidas al Servicio de Concentración Parcelaria.

Además de esta medida expropiatoria está la sanción general que contiene el artículo 73 de la Ley de Concentración Parcelaria. Dice: "Serán nulos y no producirán efectos entre las partes ni con relación a terceros, los actos o contratos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de fincas contraviniendo lo dispuesto en el artículo anterior". Y el 76 concede legitimación activa al Servicio de Concentración Parcelaria para pedir judicialmente la nulidad de los actos y contratos que impliquen división o segregación de fincas en contra de lo dispuesto en los artículos anteriores; cuya demanda de nulidad se tramitará por las normas de los incidentes establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

4.^a Proyecto de Concentración Parcelaria. Artículos 29, 30 y 43.

A) Una vez fijada la extensión de unidad mínima, el Servicio de Concentración Parcelaria procederá a preparar el proyecto de concentración. Consta el proyecto de: plano de zona, reflejando la nueva distribución de propiedades; de relación de propietarios y fincas a cada uno asignadas, conforme al plano; de relación de servidumbres prediales que hayan de establecerse en la ordenación de las nuevas propiedades, y de una relación anexa de los titulares de situaciones jurídicas, tales como hipotecarias, arrendaticias, censualistas, etc, para efectuar la subrogación de sus derechos en los predios de reemplazo.

B) Este proyecto es objeto de encuesta, al igual que el de las bases antes mencionadas. Serán publicados avisos en los tablones de Ayuntamientos y Entidades Locales, comunicando a los interesados que en las oficinas de estos organismos están expuestos los

documentos durante treinta días, para su examen, observaciones y reclamaciones, y, además, para que los titulares de situaciones jurídicas puedan acordar con los propietarios, respecto al nuevo señalamiento de fincas, la extensión donde hayan de continuar tales derechos, con la salvedad de que si no lo hacen, lo hará de oficio el Servicio de Concentración Parcelaria. El plazo de treinta días es prorrogable por otros dos períodos iguales de tiempo.

5.^a Acuerdo de concentración. Artículos 31 y 44.

A) Tenidas en cuenta las modificaciones resultantes de la encuesta, el Servicio de Concentración Parcelaria dicta el acuerdo decisorio del expediente, que contiene: la reorganización de la propiedad, conforme a las bases firmes y al proyecto definitivo; la atribución de las fincas de reemplazo a los propietarios de las antiguas; la determinación de gravámenes sobre los nuevos predios; mantenimiento de las situaciones jurídicas posesorias respecto a los que afecten; señalamiento preciso de linderos, nombres, extensiones, cifras, caminos y títulos de cada derecho concreto.

B) El acuerdo de concentración "se publicará mediante aviso inserto una sola vez en el Boletín Oficial de la Provincia, y por treinta días en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, o en el de la Entidad Local correspondiente, advirtiéndole que los documentos estarán expuestos durante treinta días, a contar desde la inserción del último aviso, y que dentro de dichos treinta días podrán entablarse los recursos procedentes, indicando cuáles sean éstos y el órgano ante el que hubieran de presentarse".

6.^a Ejecución del acuerdo. Artículos 53 a 57, 78, 79 y 80.

A) Luego que haya transcurrido el período de publicación del acuerdo, procederá el Servicio de Concentración Parcelaria a ejecutar lo en él dispuesto, excepto que los recursos presentados excedan del 4 por 100 del número total de propietarios. La ejecución del acuerdo se realiza dándoles posesión de las respectivas fincas, extendiendo acta de reorganización de la propiedad, que se protocolizará notarialmente; inscripción en el Registro de la Propiedad, y recibimiento por cada propietario de su título dominical.

Según los artículos 6.º del Decreto procedimental de 16 de julio de 1959 y el 54 de la Ley de Concentración Parcelaria, el acuer-

do de concentración podrá ejecutarse, previo apercibimiento, mediante compulsión directa sobre las personas que se resistiesen a permitir la toma de posesión de las fincas de reemplazo, dentro de las condiciones y términos anunciados por el Servicio de Concentración Parcelaria.

El conferimiento de la posesión provisional o definitiva —añade el 54— hace gozar a los titulares, frente a todos, de los medios de defensa establecidos por las leyes penales, civiles y de policía.

B) Beneficios económicos a favor de los particulares afectados por la Concentración Parcelaria son: a) conforme al artículo 78, los honorarios de Notarios y Registradores de la Propiedad, que abona el Estado por arancel especial; b) exención de impuesto general sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, según el artículo 146, núm. 21, de la Ley Tributaria de 11 de junio de 1964, como antes de derechos reales y timbre por el 79 de la Ley de Concentración Parcelaria; y para las permutas que se realicen con objeto de agregar cualquiera de las fincas a otra colindante, siempre que el valor de los bienes no exceda de cuarenta mil pesetas, a tenor de la disposición final primera de la Ley de Concentración Parcelaria; c) bonificación en un 95 por 100 de la cuota proporcional de la Contribución territorial rústica, durante diez años, si, dada su entidad económica, no estaban sujetas a tributar antes de la concentración, según el artículo 19 de la Ley Tributaria de 1964; y d) las que resulten de no poderse aumentar la riqueza imponible total correspondiente a la zona de concentración, durante veinte años siguientes a la fecha en que por última vez hubiese sido fijada (artículo 80 de la Ley de Concentración Parcelaria).

IV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. El procedimiento administrativo de Concentración Parcelaria se desarrolla mediante actos de la Comisión Local y del Servicio de Concentración Parcelaria, que van desde su iniciación hasta la completa redistribución de la propiedad. Son actos de voluntad administrativa, referentes a intereses públicos y a intereses privados, que deben acomodarse, tanto en su contenido como en su forma, a normas legales previamente establecidas; y para cuando no las cumplan, han de existir unos medios, a disposición de

los interesados, que permitan restaurar el equilibrio jurídico quebrantado por el incumplimiento. La menor perturbación en los derechos de cualquier titular repercute prontamente en todo el sistema y pone en peligro la armonía orgánica del ordenamiento legal. Obligación tienen los órganos públicos de observar los cánones que rijan la formación de su voluntad, procurando bien administrar las cosas del común, en beneficio de todos, pero sin perjudicar los derechos de los particulares inmediatamente afectados.

Es decir, que si en los acuerdos dictados en expedientes de Concentración Parcelaria pueden lesionarse situaciones personales y patrimoniales de cualquier interesado, y éste cree que le fué producido el perjuicio de manera dolosa, culpable o errónea, en sus manos pone la Ley el instrumento eficaz para pedir la rectificación del acuerdo, para reponer en sus justos límites la situación violada. Podrá ser una firme creencia, podrá ser una simple sospecha, pero el instrumento correctivo ha de ponerse en marcha, y, después, la nueva decisión será en un sentido o en otro, según aparezca o no acreditada la lesión del reclamante.

Así, pues, el particular vuelve a llamar a la Administración, a reclamar la protección de su interés, y la Administración vuelve de nuevo a ver, revisar, que es lo mismo que nuevamente seguir el curso del expediente para comprobar el acierto de la resolución tomada. Pero no basta con presentarse ante el órgano y decirle que se ha equivocado, así, en términos generales, y que dicte acuerdo con un pronunciamiento determinado, sino que se le ha de indicar dónde y cómo incidió en la infracción de la norma preestablecida. El acto tampoco puede estar días y días pendiente de que se le acusen defectos y vicios, y entonces se determina un plazo en el que se ha de instar la impugnación; pasado el cual sin proponerla, el acto se convierte en firme, inamovible, y ya no es, por regla general, susceptible de modificarse.

De donde resulta que el régimen de recursos se articula con diversos elementos o piezas ensambladas, para formar un conjunto en funciones. Primero ha de existir acto administrativo que decida definitivamente el expediente, o una fase antecedente o preclusiva suya. La decisión del acto tiene que afectar los intereses directos y personales del particular. Este pedirá la revisión en cierto plazo y determinada forma. La certeza del contenido del acto, del término para impugnarlo y los medios de impugnación, habrán de constar con toda exactitud mediante la diligencia de notifica-

ción. Conocido el contenido de la resolución administrativa, el impugnante expresará los motivos de discordancia que le achaque respecto a la legalidad reguladora, ateniéndose a unos requisitos de exposición, fundamentación, súplica, lugar y firma. Recibido el escrito por el órgano, realizará nuevo estudio; si las necesita, reclamará otras pruebas. Y, finalmente, dictará el acto que sustituya al anterior, manteniéndolo intacto, modificándolo o cambiándolo por completo.

Esto puede hacerse por el mismo órgano, y entonces se llama recurso de reposición; por el órgano inmediato superior, y se llama de alzada; por el Ministro del Departamento, en casos extraordinarios en que, siendo firme el acto, se acredite haberse dictado con grave error o por comisión de delitos fraudulentos, y se denomina recurso de revisión; o puede resolverlo el Consejo de Ministros, y recibe el nombre de recurso de súplica. Mas siempre es la Administración quien los decide. Como ella es interesada y podría existir la duda de haber actuado con parcialidad, al igual que en discrepancias habidas entre particulares por cuestiones civiles, se busca la intervención de un tercero lleno de garantías de independencia y competencia, a más de potestad de jurisdicción. Cuando las autoridades administrativas han dicho su última palabra, el particular puede dirigirse a esa tercera persona para obtener el fallo de su negocio; como también puede acudir la Administración a ella si entiende que le es lesivo su propio acto. Esto es, que existe un instrumento protector, defensor del orden jurídico, denominado recurso contencioso-administrativo, con unas reglas de procedimiento y unos tribunales equidistantes de las partes en litigio.

2. El artículo 47 de la Ley de Concentración Parcelaria establece un solo tipo de recurso administrativo con dos instancias. Los acuerdos que dicten la Comisión Local y el Servicio de Concentración Parcelaria son impugnables en alzada ante la Comisión Central, y el resolutorio de éste es, asimismo, recurrible en nueva alzada ante el Ministerio de Agricultura.

Acuerdos impugnables son los que dicten la Comisión Local y el Servicio. El único acuerdo de carácter definitivo pronunciado por la Comisión Local es el señalamiento de las bases de concentración, del artículo 13 de la Ley de Concentración Parcelaria, aun cuando la fijación del perímetro de zona le venga impuesta por el Decreto de concentración y sigan en las tres restantes los ante-

cedentes técnicos del Servicio. La Comisión Local se disuelve una vez realizado tal señalamiento, siendo sus funciones asumidas por el Servicio —artículo 7.º de la Ley de Concentración Parcelaria—. Como los demás acuerdos que dictase, por ser únicamente provisionales y de trámite, sólo son objeto de reclamaciones, según el artículo 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable por disposición del Decreto de 16 de julio de 1959, fácil es deducir que no existe materia propia de recurso administrativo en las otras decisiones que dicte la Comisión Local.

En realidad, los únicos actos del procedimiento de agrupamiento parcelario recurribles en alzada son el de fijación de bases y el acuerdo de concentración. Pues, por una parte, son acuerdos en los que se contienen todos los posibles casos de lesionamientos de intereses directos y personales de particulares, tales como los de inclusión de fincas en el perímetro de concentración, valoraciones y clasificaciones de tierras, atribuciones de títulos dominicales, arrendaticios, hipotecarios y demás posibles situaciones jurídicas; y, por otra, las demás actuaciones y diligencias no tienen autonomía por sí; son, por ejemplo, los anuncios y publicaciones de bases, recepción de encuestas, requerimientos a otros organismos administrativos para exclusión de parcelas públicas, requerimientos a particulares para presentación de titulaciones, mejoras realizadas, rectificaciones de perímetros, comunicaciones con el Registro de la Propiedad, Notaría y Catastro, que son actos subordinados y de trámites formativos o dependientes del definitivo, los cuales, por esta misma naturaleza, no deben ser materia de recursos aislados, incidentales, sino al impugnarse las bases o el acuerdo de concentración. Además, otros actos del Servicio, como los de permutas voluntarias, expropiaciones de fincas para ampliar el perímetro, cancelar servidumbres, concertar créditos, tienen categoría de actos separados, que sólo afectan al expediente de Concentración Parcelaria en cuanto le complementan, y se rigen por las normas específicas de cada uno, y, de no existir, se acomodarán a las generales de las alzadas, del artículo 47 de la Ley de Concentración Parcelaria. De estas normas específicas mencionaremos las referentes a cuestiones civiles que surjan entre particulares, como las de los artículos 63 y 67 de la Ley de Concentración Parcelaria; las derivadas de traslaciones del dominio y situaciones jurídicas en que pueda demandarse judicialmente al Servicio de Concentración Parcelaria, según el artículo 69 de la Ley de Concentración

Parcelaria; las de arrendatarios y precaristas, de los 35 a 40 de la misma Ley, y otras de análogas características.

En las fases posteriores al acuerdo de Concentración Parcelaria, o sean la de ejecución y la de limitación a la libre disposición de las fincas, cada acto tiene naturaleza propia para ser objeto de los recursos de alzada, si son verdaderamente administrativos; o para serlo de enjuiciamiento civil cuando corresponde la competencia a esta jurisdicción, como los de nulidad de contrato que implique división o segregación de fincas, a que alude el artículo 76 de la Ley de Concentración Parcelaria. En el supuesto de reclamación por diferencia de cabida, del artículo 55, el acto desestimatorio de la reclamación es impugnabile en alzada.

3. A tenor del artículo 115-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se fundará el recurso en cualquier motivo de infracción legal. Tales motivos corresponden a incompetencia, referente al órgano que lo dicta; alteración de los derechos de titulares dominicales y de situaciones jurídicas; delimitación, valoración o clasificación de tierras en disconformidad manifiesta con los dictámenes periciales, respecto al objeto; realización de un fin distinto al deseado y exigido por la concentración, en cuanto a causa viciada o desviación de poder; y, como infracciones de forma, las de prescindir en absoluto y totalmente del procedimiento, defectuosa constitución de la voluntad de órgano colegiado; ausencia de los requisitos necesarios para conseguir su fin el acto; falta de trámites que sean sustanciales o produzcan indefensión —por ejemplo, el de encuesta, es decir, de audiencia de interesados—, defectuosa modificación de los acuerdos por no contener el texto íntegro, no determinar los plazos o silenciar los recursos.

Estos motivos se restringen cuando el recurso es interpuesto contra el acuerdo de concentración, pues prescribe el artículo 48 de la Ley de Concentración Parcelaria que sólo podrá ser impugnado si se infringieran las formalidades prescritas para su elaboración o publicación, o si no se ajustase a las bases de concentración; queriendo así decir que, una vez firmes las bases, cualquier impugnación ha de referirse a las fases posteriores del procedimiento, en cuanto a forma, y a la inobservancia de los datos señalados en las bases, respecto al objeto del acto. En todo caso, los vicios que hagan anulable el acuerdo no podrán ser alegados por los causantes de los mismos (artículo 115-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

¿Quién puede recurrir? Están legitimados activamente los titulares de derecho subjetivo o de interés directo, personal y legítimo en el asunto que lo motive —según palabras del artículo 49 de la Ley de Concentración Parcelaria—, que son quienes de manera inmediata sufren en su propio patrimonio el perjuicio de un derecho amparado por la Ley. O sea, cualquiera de los titulares de dominio, hipoteca, arrendamiento, censo, servidumbre u otra situación jurídica a que afecta la redistribución de parcelas. Se excluyen, en consecuencia, los derechos de crédito subjetivos que no recaigan directamente sobre las fincas o los derechos reales, pues, de estar afectados, corresponde al juez civil definirlos, decretar la garantía preventiva y, finalmente, la ejecución, ya sea sobre los bienes de reemplazo —artículo 67-3.º de la Ley de Concentración Parcelaria—, o ya sobre otros distintos no comprendidos en la concentración.

Según el artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el escrito de recurso expresará nombre, apellidos y domicilio del interesado, y, además, el de la persona que lo represente o haya de recibir notificaciones, acto que recurre, razones de la impugnación, lugar con fecha y firma, organismo ante el que se presenta y organismo que haya de resolver. El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca el verdadero carácter.

El plazo de interposición es de quince días, en general, y de treinta días cuando se impugnen los acuerdos de fijación de base y aprobación de la concentración parcelaria, como se deduce de los artículos 44 y 47 de la Ley de Concentración Parcelaria. Dicen los 59 y 60 de la de Procedimiento Administrativo que este tiempo se contará siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acuerdo. De no expresarse otra cosa, los plazos señalados por días se entienden referidos a días hábiles, con exclusión de los feriados, y si el último día es inhábil, se entenderá el plazo prorrogado al primer día hábil siguiente.

La interposición del recurso contra el acuerdo señalatorio de bases suspende la continuación del procedimiento, pues, al decir el artículo 27 de la Ley de Concentración Parcelaria “firmes las bases, el Servicio de Concentración Parcelaria propondrá al Ministerio de Agricultura la extensión de las unidades indivisibles de concentración para la zona”, para que éste las fije, prevé un caso

de los de excepción a la regla general de ejecutoriedad del acto administrativo, de los artículos 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo; como, análogamente, si impugnan el acuerdo de concentración un número de recursos superiores al 4 por 100 de los propietarios de la zona, tampoco se procede a la ejecución, confiriendo la posesión provisional. Pero, al igual del artículo 11 de la Ley de Concentración Parcelaria, referente a orden de trabajos para fijar las bases, pese a los recursos, el procedimiento sigue su trayectoria y se realizan los actos posibles para que la concentración no sufra retrasos; no dictándose el acuerdo aprobatorio de la concentración hasta que el señalamiento de bases adquiriera firmeza. Criterio confirmado por el artículo 31 de la Ley de Concentración Parcelaria, al prescribir que el acuerdo de concentración se dictará "con sujeción estricta a las bases que hubiesen quedado firmes".

Frente a esta interpretación, entendemos que no puede prevalecer la de que el artículo 27 se refiere a firmeza en vía administrativa, pues no lo distingue el precepto, y, además, es firmeza auténtica, jurisdiccional, ya que el valor de los bienes entregados es, a efectos de recurso contencioso-administrativo por lesión en la sexta parte, el declarado firme e inamovible en las bases.

4. El escrito de recurso puede ser presentado en la sede del organismo que dictó el acto recurrido o en la del superior que ha de resolverlo. En el primer caso, recibido, lo unirá con el informe preceptivo del artículo 49-3 de la Ley de Concentración Parcelaria, y remitirá ambos al superior en plazo de diez días, en cumplimiento del 123-2 de la de Procedimiento Administrativo. Este lo admite y tramita; pero si el recurso exigiese reconocimiento pericial del terreno, sólo será admitido a trámite cuando fuera depositada la cantidad que el Servicio de Concentración Parcelaria estime necesaria para sufragar el coste de las actuaciones periciales, a no ser que el impugnante renunciase al dictamen, dice el artículo 50 de la Ley de Concentración Parcelaria.

A primera vista, este precepto parece una traba, una restricción al libre derecho de prueba del artículo 88 de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuando tenga carácter de propuesta del 117-2; pero es explicable si se relaciona con el 90 de la misma Ley de Procedimiento Administrativo, y se piensa que el traslado al terreno supone gastos de desplazamiento y dietas sufragables por la Administración. De todas formas, debe entenderse que es

exigible el depósito en caso de interesar el recurrente el reconocimiento del terreno, pues es prueba de su derecho; mas no cuando, sin pedirlo él, lo acordasen la Comisión Central o el Ministerio de Agricultura, porque entonces podría tener naturaleza de caución para cortapisa de interposición de recursos, y si fuera por encontrarse el organismo en dudas, nacidas, claro es, del propio acuerdo de la Administración, los gastos debería pecharlos ésta, porque ella originó el estado de incertidumbre.

Admitido el recurso a trámite, recibido informe del organismo que dictó el acuerdo impugnado, si hubiesen de ser tenidos en cuenta hechos nuevos o documentos no recogidos en el expediente originario, se dará audiencia al interesado para que, en plazo no inferior a diez días ni superior a quince, alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes —artículos 91 y 117-1 de la Ley de Procedimiento Administrativo—. Luego se practican las pruebas propuestas y decretadas. Y, finalmente, es resuelto el recurso.

5. El acuerdo resolutorio será motivado, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho, a tenor del artículo 43-I-b) de la Ley de Procedimiento Administrativo; y decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por la parte. Además, en este caso, se la oirá previamente —artículo 119-1 de la misma Ley—. Su decisión, su fallo o parte dispositiva confirmará, modificará, revocará el acto impugnado, o, de existir vicios sustanciales del procedimiento, anulará el expediente a partir del momento del defecto, devolviéndose al órgano que lo causó para que sea subsanado —artículo 124 de esta misma Ley— y después continúen los trámites sucesivos.

También existe acuerdo tácito, previsto en los artículos 51 de la Ley de Concentración Parcelaria y 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo: “Transcurridos tres meses desde la interposición de un recurso de alzada sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado y quedará expedita la vía procedente”. Esta vía es la siguiente alzada ante el Ministerio de Agricultura, cuando se tratase de recurso ante la Comisión Central, o la del contencioso-administrativo, cuando recayese resolución ministerial; vendrá indicada al final del texto íntegro del acuerdo, con expreso señalamiento y su plazo interpositivo —artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo—. El plazo interpositivo para este nuevo recurso se comenzará a contar desde el día siguiente

al término de los tres meses, en caso de resolución tácita o presunta, y desde el siguiente de la notificación que sea expresa.

V. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. Un solo artículo dedica la Ley de Concentración Parcelaria al recurso contencioso-administrativo, el 52: "Agotada la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, que sólo será admisible por vicio sustancial en el procedimiento y por lesión en la apreciación del valor de las fincas, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras. El fallo del recurso contencioso-administrativo se ejecutará, en lo posible, de forma que no implique perjuicio para la concentración. El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiere causa legal para ello, la suspensión o inejecución del fallo".

Decidida la alzada por el Ministerio de Agricultura, la Administración dijo su última palabra; se agotó la vía administrativa, el acto causó estado, y puede acudir al procedimiento jurisdiccional denominado recurso contencioso-administrativo —artículos 36-2, 37-1 y 38 de la Ley de 27 de diciembre de 1956—. A tenor del 53-a) de ésta misma, no necesita reposición previa.

El Tribunal que ha de decidirlo, en primera y única instancia, es la Sala IV del Supremo, según disponen los artículos 14-1.º de la Ley Jurisdiccional acabada de decir y el 2.º-a) de la Orden del Ministerio de Justicia de 6 de septiembre de 1957.

Es recurrente el interesado que se considere con perjuicio sufrido por el acto ministerial decisorio de su anterior recurso de alzada. La legitimación por interés directo del artículo 28-1-a) de aquella Ley viene ya reconocida por la Administración en la apelación y por el 49-1 de la Ley de Concentración Parcelaria.

El escrito de interposición del recurso contendrá, nada más, nombres del recurrente y de su mandatario judicial, el acto por razón del cual se formule, cuantía y la solicitud de que se tenga

por interpuesto —arts. 33, 49 y 51 de la Ley de la Jurisdicción—, acompañándolo con los documentos acreditativos de la representación, de la transmisión del derecho, en su caso, y del acto impugnado o indicación del expediente donde recayese. Irá firmado por Abogado y Procurador, o sólo por aquél cuando, además de la defensa, ostente la representación —artículo 33 de la misma Ley—.

El plazo de la interposición es de dos meses, a contar desde que se notifique la desestimación de la alzada, y de un año cuando la resolución desestimatoria sea tácita, a partir del término de los tres meses en que se entienda así, presunta —según los artículos 51 de la Ley de Concentración Parcelaria, 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y 58-4 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa—.

En el siguiente día hábil la Sala dicta providencia teniendo por interpuesto el recurso, dispone el anuncio de la interposición en el Boletín Oficial del Estado y reclama al Ministerio de Agricultura el expediente de recurso de alzada, con cuya reclamación se entiende emplazada la Administración —artículos 60 y 63 de esta última Ley—. Por el hecho de enviar el expediente, se considera, al ser recibido, personada y parte la Administración Central. La Sala así lo acuerda, y, además, que el recurrente deduzca demanda en el plazo de veinte días —artículos 63-2 y 67-1 de la Ley Jurisdiccional—. Añade éste que, cuando el actor no la presentase, se declarará de oficio caducado el recurso.

La demanda contiene el encabezamiento, los hechos del expediente, los motivos de impugnación —que son vicio sustancial del procedimiento y lesión en la sexta parte—, con la fundamentación jurídica, el suplico de nulidad del acuerdo impugnado y, en su caso, reconocimiento de situación jurídica individualizada; y, al final, en otrosí, exposición de hechos a demostrar y petición del recibimiento a prueba —artículos 41, 42, 69 y 74 de la misma Ley—.

Se confiere de ella traslado a la Administración, otras partes demandadas y coadyuvantes personados, para que la contesten, sucesivamente, en plazo de veinte días —artículo 68 de esta Ley—. La contestación se formula con estructura paralela a la demanda, admitiendo o negando sus hechos y relacionando otros complementarios, razones jurídicas de la oposición, y concluye con la solicitud de inadmisión o desestimación del recurso, o ambas peticiones en forma subsidiaria.

Antes de contestar la demanda puede proponerse la inadmisión

del recurso, cuando viniere fundado en motivo distinto a los dos determinados en el artículo 52 de la Ley de Concentración Parcelaria, alegando los artículos 71, 82-g) y 69-1 de la Ley Jurisdiccional. Concedidos los traslados respectivos, y siguiéndose los trámites de los incidentes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se resolverá por auto. Si fuera desestimada la alegación previa, no es posible recurso alguno; y si se estimare, el de súplica —artículos 72 y 92-c) de dicha Ley—.

Para abrir la fase probatoria es necesario que la pidan bien pedida, es decir, en otrosí con expresión de los hechos sobre que haya de recaer, y exista disconformidad acerca de ellos, o que de oficio lo acuerde la Sala si la estima procedente. El plazo es de treinta días, común para proponer y practicar —artículos 74 y 75 de la misma Ley—.

Concluída la prueba, se celebrará vista si la piden ambas partes o el Tribunal la estima necesaria. En otro caso, los litigantes formularán por escrito sus conclusiones, en tiempo de diez días sucesivos cada uno. Después será pronunciada la sentencia en plazo de diez días, a contar de la celebración de la vista o del señalamiento para votación y fallo, en supuesto de conclusiones.

2. Un problema específico presenta el recurso, y es el de los motivos en que ha de fundarse.

Cuando sea por motivo de vicios sustanciales del procedimiento, habrá de concretarse en cualquiera de éstos: señalamiento de bases; fijación de unidad mínima de cultivo; proyecto de concentración; acuerdo definitivo de concentración; encuestas o trámite de audiencia; notificaciones y publicaciones; pruebas, y trámites de alzada; porque el órgano fuese manifiestamente incompetente; porque el acto tuviese contenido imposible o constitutivo de delito, por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento o de las reglas determinantes de la formación de voluntad del órgano colegiado; porque el acuerdo carezca de los requisitos de forma, indispensables para alcanzar validez, y, en último caso, por haberse originado indefensión al interesado —artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo—. En resumen, que el vicio sea sustancial y, que no habiendo sido subsanado, se cause indefensión.

Cuando se fundase el recurso en motivo de lesión, únicamente será posible frente al acuerdo de concentración, pues el artículo 52

de la Ley de Concentración Parcelaria dice que la diferencia de la sexta parte ha de ser entre el valor de las fincas entregadas y el de las recibidas, y el de éstas sólo se conocerá por el acuerdo distributivo de propiedades. La valoración de las fincas entregadas viene determinada en las bases firmes, sin que sobre ello sea posible hacer más prueba. La valoración de las recibidas sí podrá acreditarse por nuevo dictamen pericial.

Si la sentencia estimase que la diferencia de valores es inferior a la sexta parte, no se alterará el acuerdo de concentración; pero el recurrente tiene derecho —ejercitable como petición subsidiaria de reconocimiento de situación jurídica individualizada— a indemnización pecuniaria de la cuantía que se le entregó de menos, a cargo del Servicio de Concentración Parcelaria, por imponerlo así el principio de equidad de evitarse enriquecimientos injustos, recogido en los artículos 2.º-a), 13-b), 26, 31 y 55 de la Ley de Concentración Parcelaria, al no darse identidad entre los dos términos de la compensación económica. Después el Servicio se reintegrará de quienes lo hayan recibido de más, si únicamente se les hubiera transferido la posesión provisional; o recaerá, en los demás casos, sobre su propio patrimonio y conforme a las normas orgánicas de su régimen financiero.

Si la sentencia estimase que la diferencia de valor es la sexta parte, o superior, en el fallo anula el acuerdo de concentración y dispone la realización de rectificaciones necesarias para que la distribución de propiedades, es decir, las adjudicaciones de fincas de reemplazo, se atenga estrictamente a las valoraciones señaladas en el acuerdo de bases. Esta distinción de trato entre que una sentencia mantiene el acuerdo y la otra lo anula, es consecuencia de la misma naturaleza del recurso por lesión, análoga a la del de leyes de expropiación forzosa y, en grado menor, a los supuestos de rescisión de contratos por lesión; ya que, dada la importancia del perjuicio, se transforma el requisito cuantitativo en carácter esencialmente cualitativo, rescisorio, anulatorio. Entender lo contrario, que en ambos casos se anulase el acuerdo de concentración, sería abrir una puerta falsa para examinar cualquier cifra de lesión y anular el acto, causando más perjuicios a la elaboración técnica de la concentración, y a los demás particulares, que los tratados de evitar. A estas razones se une la de otra observación: Mientras el expediente de Concentración Parcelaria es común para todos los propietarios, el de justiprecio en expropiación es indivi-

dual, lo cual explica que alegando en pleito expropiatorio motivo de violación u omisión de las reglas determinativas de los artículos 38 a 43 de su Ley específica, pueda anularse el acuerdo del Jurado por lesión inferior a la sexta parte; en cambio, en la Ley de Concentración Parcelaria no existe tal motivo impugnatorio, precisamente por temor a que se produjesen aquellos mayores perjuicios.

3. Al procederse a la ejecución del fallo anulatorio del Tribunal Supremo pudieran originarse daños y quebrantos a la concentración. Habrán de rectificarse linderos y superficies, situaciones jurídicas y titulaciones; afectando a uno o a varios de los otros propietarios, y que ni siquiera intervinieron en los recursos. El artículo 52 da dos soluciones: una, la de expropiación de los derechos declarados en la sentencia, y la segunda, de suspensión o inexecución del fallo.

La primera solución es fácil. Cuando en la demanda hubiese pedido el recurrente una cifra indemnizatoria y hubiera sido concedida en la misma cantidad o en otra menor, el Servicio de Concentración Parcelaria cumple la sentencia abonando el numerario que dijese el fallo. De no existir este pronunciamiento, el Servicio de Concentración Parcelaria, directamente o por medio del Ministerio de Agricultura, promueve la expropiación de parcela colindante con la finca de reemplazo del actor —además, situada fuera de la zona— y se la entrega en compensación del valor antes dado de menos. Si ello fuese inviable, por no poderse expropiar la limitrofe extraña o por estar situados los bienes de reemplazo en el centro de la zona, o sea, cuando no resulte susceptible de realizarse cualquier agregación, el Servicio expropiará el derecho declarado en la sentencia, conforme justiprecio equivalente a la cifra señalada en los considerandos del Tribunal Supremo, para calcular la diferencia de valores. Y hay otra cuarta fórmula, deducida del artículo 107 de la Ley de lo Contencioso-administrativo, en caso de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia; mediante ella, la Sala examina las proposiciones de las partes encaminadas a encontrar la manera “de llevar a efecto el fallo”, y después dicta auto aceptando la solución de las partes, si hubo acuerdo o transacción, u ordenando la que, de las propuestas, estime más adecuadas; habiendo siempre la posibilidad de fijar una cantidad pecuniaria, con la cual quedará satisfecho el recurrente vencedor. Y si el auto declarase que no existe

traba legal ni material que se oponga a la ejecución, dispondrá el pronto cumplimiento en todas sus partes.

La segunda solución del artículo 52 es más difícil de llevar a la práctica. Porque así como el supuesto de imposibilidad material o legal acabado de exponer se refiere a impedimento de tipo ordinario, las razones legales en que el Gobierno hubiera de fundarse para decretar la suspensión o inejecución del fallo tienen categoría de extraordinarias, anormales, y están previstas de manera tasada en el artículo 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Son: peligro de trastorno grave del orden público; temor fundado de guerra con otra potencia; quebranto en la integridad del territorio nacional, y daño grave para la Hacienda pública. Será muy raro aplicar esta norma excepcionalísima, porque en materia de concentración parcelaria es poco probable se dé la nota de gravedad exigida; porque las soluciones anteriores siempre habrán de aplicarse con prioridad y resolverán cualquier clase de conflicto parcelario o económico; porque el artículo 10, número 11, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, al atribuir al Consejo de Ministros competencia exclusiva para "acordar la inejecución y la suspensión total o parcial de las sentencias dictadas por los Tribunales contencioso-administrativos, en la forma y casos previstos por la Ley reguladora de dicha jurisdicción", sólo permite como motivos legales los cuatro enunciados antes; no advirtiéndose en ninguno de ellos nexo de causa a efecto impeditivo de la rectificación de la concentración, del agregamiento de parcelas extrañas o de la satisfacción pecuniaria del perjuicio. Quizá el legislador del Texto refundido de Concentración Parcelaria, 8 de noviembre de 1962, no se haya dado cuenta que en el artículo 105 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 falta la motivación genérica que establecía el artículo 92 de la derogada Ley Contencioso-administrativa de 8 de febrero de 1952, de "otras causas que entrañen idéntica gravedad, a juicio del Gobierno".

Normas supletorias en ejecución de sentencias son las de los artículos 920 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Fijada la cantidad líquida procedente, la misma Administración acordará el pago en la forma y límites de su presupuesto ordinario, o, si éste no lo permite, mediante crédito, suplemento de crédito o presupuesto ordinario —artículo 108 de la repetida Ley Jurisdiccional—. Pues, en fin, ya de una manera, ya de otra, la sentencia judicial

ha de cumplirse, porque, pese a cualquier traba burocrática, debe mantenerse el respeto al Ordenamiento jurídico, base cimentadora del Estado de Derecho.

4. Recurso contencioso-administrativo procede, también, respecto a otros expedientes tramitados para mejor cumplir los fines de la concentración parcelaria. Son:

A) Expropiaciones, por el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, de fincas para aportar a la zona objeto de la concentración —conforme a los artículos 10-c) y 36 de la Ley de Concentración Parcelaria. Como se sustancian según la legislación específica por causa de colonización, el recurso jurisdiccional compete, a tenor del artículo 7.º de la Ley de 27 de abril de 1946, a la Sala VI del Tribunal Supremo, de lo Social, igual que lo disponen los artículos 16 y 17 de la Ley de 21 de abril de 1949.

B) Expropiaciones de fincas, que inste el Servicio de Concentración Parcelaria, por actos de división o segregación de fincas de extensión inferior al doble de la unidad mínima de cultivo —artículos 72 de la Ley de Concentración Parcelaria y 2.º a 5.º de la de 14 de abril de 1962—. Por la remisión que esta última hace a la de 27 de abril de 1946, corresponde conocer del recurso jurisdiccional a la misma Sala VI.

C) Expropiaciones de fincas existentes en zona de concentración parcelaria —del artículo 83 de la Ley de Concentración Parcelaria—. Este recurso es resuelto por la Sala V del Tribunal Supremo, según los artículos 2.º y 3.º de la Orden del Ministerio de Justicia de 6 de septiembre de 1957.

D) Expropiaciones de fincas, por el Servicio de Concentración Parcelaria, para realización de mejoras —del artículo 89 de la Ley de Concentración Parcelaria—. La competencia del recurso contencioso-administrativo corresponde a la Sala V del Tribunal Supremo, conforme a la Orden antes dicha.

Se habrá advertido que los recursos ante el Tribunal Supremo, en supuestos de expropiaciones agrarias, unas veces corresponden a la Sala VI, y otras, al igual que las expropiaciones comunes, son resueltos por la V. Es una equivocación romper el principio unificador que debe presidir idéntica materia, poniéndose en peligro la función primordial de la Jurisprudencia.

VI. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

No ha tenido muchas ocasiones la Sala IV del Tribunal Supremo de pronunciarse en temas de concentración parcelaria, pero con las sentencias conocidas puede formarse un cuerpo doctrinal que facilite el estudio de los diversos problemas suscituables por la práctica. Estas sentencias son las de 15 de noviembre de 1961, 2 de julio de 1962, 30 de mayo, 13 y 18 de diciembre de 1963, y de 21 de septiembre de 1964. Para mejor exposición, hacemos tres grupos de cuestiones: 1. Admisibilidad del recurso contencioso-administrativo; 2. Motivo impugnatorio de vicios sustanciales del procedimiento; y 3. Motivo impugnatorio por lesión en la sexta parte. Y dentro de cada uno distinguiremos la doctrina de los casos particulares.

1. Admisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

A) Acto impugnabile.

a) Acto de trámite que no decide el fondo del asunto y, por lo tanto, no determina firmeza a efectos de acuerdo consentido, es la resolución ministerial que decide reclamación contra el proyecto provisional de concentración y dispone que el Servicio de Concentración Parcelaria realice ciertas modificaciones. Dice la Sentencia de 15 de noviembre de 1961: La tesis de "que al no recurrirse contra aquella resolución, la parte se aquietó y el transcurso del tiempo vino a hacer que constituyera materia administrativa firme y consentida, y, por consiguiente, no recurrible con arreglo a la Ley de la Jurisdicción y especialmente al apartado f) del artículo 82 y del 58, es tesis que no puede aceptarse a efectos de la inadmisibilidad que se solicita, puesto que la misma resolución contenía un segundo pronunciamiento, referente a que todo lo que se resolviera como consecuencia del de anulación del Proyecto, en lo subjetivamente concerniente a los recurrentes, se notificara a éstos en forma legal para que pudieran recurrir ante la Comisión Central y ante el Ministerio, en su caso, de manera que no es posible, a efectos de la alegación de inadmisibilidad procesal que se examina, entender, con rigidez impropia de la flexibilidad funcional del proceso administrativo, que la resolución intermedia, que devolvía el conocimiento y apreciaba el error o la defi-

ciencia jurídica, se ceñía exclusivamente a los términos de la parcelación y no a los del expediente y procedimiento de parcelación, estableciendo un distingo tan sutil como perjudicial a la petición y posición del recurrente, quien, lógicamente, no creyó decidida la continencia del expediente y aguardó a la nueva notificación de la resolución, que llegó hasta producir la que ahora recurre, entendiéndolo que aquella no era, como así sucedía en realidad, procesal y administrativamente, sino una decisión interpolar que retrotraía el proceso a momento de anterior contingencia evolutiva”.

b) Es acto político el Decreto ministerial de Concentración Parcelaria. La misma Sentencia de 15 de noviembre de 1961 deniega la inadmisibilidad del recurso, fundándose en que éste no impugna el Decreto de Concentración, sino la resolución ministerial decisoria de alzada, “sin que para nada incida respecto a la declaración gubernamental, extraña al conocimiento de esta jurisdicción, y de orden político social que el Decreto contiene, ordenando la concentración de zona, y que dispone, respecto a ella, aquel trasplante genérico de derechos reales sobre distinta base física, y por razón de economía social, en que la operación de concentración parcelaria jurídicamente consiste”.

B) La legitimación activa, fundada en defensa de los intereses públicos y privados, se destaca con gran claridad en la Sentencia de 30 de mayo de 1963: La legislación de concentración parcelaria “se inspira en un marcado interés público y social, pero ello no excluye el interés particular que puedan tener y que tienen los propios interesados que solicitan la parcelación, y si se inicia, por el Ministerio de Agricultura, al ver sus propiedades incluídas en la misma, percibiendo más tarde una equivalencia sobre las aportadas, que pueda estar o no de acuerdo con su primitivo valor, y que les legitima para pedir, no sólo la pureza del procedimiento, sino la justeza de las resoluciones, en aras no sólo de ese interés público a que antes se hizo referencia, sino, también, en aras del interés particular de los afectados, que hay que respetar y se debe amparar; por ello, la legislación invocada les da intervención en el procedimiento, unas veces mediante aportación de documentos sobre titularidad de las fincas; otras, mediante encuestas sobre las bases de parcelación y anteproyecto; finalmente, sobre el Proyecto definitivo, mediante los recursos”.

C) Motivos del recurso.

a) No puede declararse inadmisibile el recurso por motivo de

lesión en la sexta parte calculando este porcentaje sobre las cifras que hubiese fijado la Administración, pues, además de ser ésta parte interesada, es materia de fondo del pleito, donde se apreciará si existe o no perjuicio. Dice la Sentencia de 2 de julio de 1962 que, a efectos de inadmisión del recurso, "debe tenerse en cuenta la improcedencia de fijar "a priori", sin examinar en su aspecto sustantivo las pretensiones del recurrente, si los perjuicios que ha alegado en vía administrativa suponen lesión superior a la sexta parte del valor de las parcelas aportadas".

Y la de 21 de septiembre de 1964: No puede admitirse la argumentación basada en "los datos valorativos del Servicio de Concentración Parcelaria, que, como es natural, vienen a comparar la cuantía de lo entregado a la de lo recibido, con lo que, si hubiera de estarse a ellos, difícilmente se exteriorizaría la lesión, porque de ordinario se presentan equilibrados, y, por tanto, la invocación de ella por el interesado ha de asentarse inicialmente en la diferencia que el mismo invoque en base del supuesto demérito de la tierra reemplazante con relación a la que se entregó, y como la cifra del actor, lo mismo en el escrito de interposición del recurso que en la demanda, en cantidad mucho mayor que la de referida sexta parte, no cabe negar la admisión de éste por la exigencia del artículo 53 de mención; cierto que la realidad de pretendida lesión falta por ver, pero eso constituye, precisamente, la materia del recurso que se examina a continuación, que, por entrañar su fondo, impone dar entrada al mismo". Citado artículo 53, es el 52 de la Ley vigente.

b) El defectuoso emplazamiento de las parcelas no es motivo de recurso. Expone la Sentencia de 18 de diciembre de 1963: "A tenor del artículo 2.º, apartado a), del Texto refundido de 10 de agosto de 1955, mediante las operaciones de concentración parcelaria se procurará emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser bien atendida su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor; dicción que elude el mandato terminante, sin duda, a causa de las innumerables complicaciones que conllevan las operaciones del procedimiento concentrador, y, siendo esto así, no cabe invocar un derecho subjetivo a determinada situación de las fincas de reemplazo, salvo cuando sea obvia la posibilidad de lograrlo, lo que es particularmente difícil cuando se trata de varias parcelas con distintos cultivadores, como ocurre en este caso, habida cuenta de que la propietaria las tiene cedidas en arrenda-

miento; pero, sin embargo, se ha procurado emplazar la nueva finca de forma conveniente, esto es, a una distancia media del pueblo residencia de aquélla, sensiblemente igual a la en que se encontraban las parcelas aportadas; y sobre todo lo expuesto ha de añadirse que el supuesto de insatisfactoria ubicación no puede entenderse incluido entre los que, según el artículo 53 de la repetida Ley, dan lugar al recurso contencioso-administrativo". Los artículos 2-c) y 53 del Texto de 10 de agosto de 1955 son, respectivamente, 2-e) y 52 de la Ley actual.

2. Motivo de infracciones sustanciales del procedimiento.

A) La falta de porcentaje preceptivo en la solicitud de concentración parcelaria formulada por particulares es defecto que se subsana por el Decreto ministerial de Concentración. Según la Sentencia de 30 de mayo de 1963: "Aun admitiendo que fuere defectuosa y que en ella se hubieren recogido todos los elementos precisos para justificar ese 60 por 100 de vecinos y de bienes de que nos habla el artículo 9.º de la Ley de 10 de agosto de 1955, no debe olvidarse que el fin perseguido con ella es el de justificar la razón de pedir la concentración parcelaria por parte de los particulares; pero desde el momento en que la petición es recogida por el Ministerio, el que no necesita ninguna excitación de parte para acordarlo por sí mismo, según la facultad del artículo 10 de la misma norma, desde el momento en que tal petición la formularon la Alcaldía y la Hermandad de Labradores, como se justifica con la solicitud obrante en el expediente, los supuestos defectos quedarían revalidados por la conducta seguida por la Administración, y hasta por la paciencia con que han consentido el transcurso de cinco años de actuación, para venir ahora a poner de manifiesto unos errores que, de existir, pudieron subsanarse a su debido tiempo". El artículo 9.º de la Ley de 1955 es el 8.º de la vigente, y el 10 el 9.º, habiéndose modificado únicamente los porcentajes.

B) En cuanto a publicación de encuestas, la misma Sentencia de 30 de mayo de 1963 dice: "Está reconocido que se hicieron en el Boletín Oficial de la Provincia y en la Hermandad de Labradores, organismo en tan íntima relación con el Ayuntamiento que en materia agraria sus funciones se unifican y complementan, y, sin duda, por ello y por haber suscrito la petición de Concentración el Alcalde y el Presidente de la Hermandad, el de reunirse

normalmente en ésta, o asistir a sus oficinas, después de terminado el trabajo, la mayor parte de sus afiliados, para tratar asuntos relacionados con el agro, y mucho más estando pendiente la aprobación de una concentración parcelaria, es por lo que se ordenó que la publicación de los edictos y convocatorias se hicieran en este Organismo, para que con más rapidez y eficacia llegara a conocimiento de los interesados, sin que ello pueda viciar de nulidad el acto, cuando en el caso contemplado hubo la doble publicación y, sobre todo, se dieron por enterados los propios recurrentes, para ejercitar sus acciones dentro de plazo legal; cierto que levantaron acta notarial de estar el local cerrado en un día y en una hora determinados, pero ello acontecería igual con los Ayuntamientos si se pretendiese su entrada en día que estuviere cerrado para el público; lo interesante del caso es que el anuncio se hizo público y que los afectados se dieron por notificados, por lo que no es de apreciar la indefensión pretendida”.

C) La denegación de prueba no es vicio sustancial en los casos que contemplan estas dos sentencias. La de 13 de diciembre de 1963 considera que “la prueba que el recurrente solicitaba fuera examinada en el expediente, lo fué, en realidad, en el recurso ante el Ministerio, puesto que allí se acompañaron las certificaciones catastrales de las fincas de aportación y de reemplazo, y se acreditó su realidad objetiva mediante una amplísima y precisa compulsas; y lo mismo ocurrió con el informe pericial que se acompañó a solicitud de parte, y con las informaciones que respecto a la opinión de la recurrente tuvo a bien extender el Alcalde, como manifestación de orden personal; de modo que, en puridad, no es posible hablar de defecto sustancial, causa de indefensión, dado que todos estos elementos citados, que la parte deseó aportar y aportó, estuvieron presentes en el expediente de alzada; sin que pueda entenderse que la correcta inadmisión del otro medio de prueba propuesto, por el que inadecuadamente se pretendía remitir a otro Organismo de la Administración pública la emisión de un informe, haya producido la menor indefensión, ya que la Administración constituye ente único, y petición semejante ni podía ser acogida, ni podía venir a suplir ni complementar una peritación de tercero, ni a suministrar elementos para el mayor acierto de la resolución en caso de opiniones discordantes”.

Y la de 18 de diciembre del mismo año expone: “Es fundamental en materia de anulabilidad de los actos de la Administración

el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que, recogiendo decantada doctrina jurisprudencial, establece que el defecto de forma sólo determinará invalidez de aquéllos cuando carezcan de requisitos esenciales para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados; por lo que invocándose en el caso de autos, como motivo anulatorio, la denegación del recibimiento a prueba, es preciso examinar si se trata de trámite preceptivo en vía de recurso de alzada, y si, en el supuesto de que lo sea, su omisión ha dejado indefenso al recurrente; y al así hacerlo se advierte que, conforme al artículo 1.º, núm. 22, del Decreto de 10 de octubre de 1958, se considera procedimiento especial el de concentración parcelaria, y el Texto refundido de 10 de agosto de 1955, en vigor cuando se sustanció el expediente, no alude en su artículo 50 al expresado trámite; pero, además, aunque se apliquen las normas del Título V de la precitada Ley de Procedimiento Administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º, párrafo 3.º, de la misma, tampoco en los artículos 122 a 125 se encuentra ningún precepto que autorice, y menos exija, la apertura de la fase probatoria, ya que normalmente la fiscalización, por el órgano superior, de la actuación del subordinado, se efectúa teniendo en cuenta los mismos elementos de juicio; y, por otra parte, no puede invocarse en el supuesto litigioso la indefensión del recurrente después de aportar a las actuaciones cuantos documentos estimó necesarios para respaldar su pretensión, como lo demuestra la circunstancia de que, incluso en vía contenciosa, se base fundamentalmente en ellos para establecer los hechos de la demanda". El artículo 50 de la Ley de 1955 es el mismo 47 de la vigente.

3. Motivo de lesión en la sexta parte del valor de las fincas aportadas por el particular.

A) El perjuicio y su cuantía requieren una prueba exacta, precisa. Así, la Sentencia de 15 de noviembre de 1961 contiene esta declaración: "Mal podría prosperar una tesis, no ya de base incierta, sino nula o inexistente, sin más apoyo que la simple afirmación del recurrente, y ello hasta tal punto que ni siquiera puede suponer el efecto de cuanto previenen los artículos 6.º de la Ley de 10 de agosto de 1955 y del 53 de la misma, así como el artículo 12 de la Orden conjunta de 22 de noviembre de 1954, ya que ni siquiera se intentan, en el expediente que se acompañó, las

probanzas consiguientes con la lesión en más de un sexto que la Ley exige, ni se aportan otros elementos de información, de cualquier especie, que acrediten las diferencias de condición de las tierras, dejando reducida la alegación del hecho, en que procesalmente pudiera apoyarse el recurso, a una simple afirmación sin ulterior apoyatura en el orden del proceso, y, por consiguiente, no es posible la estimación de lo que en tal orden se pretende”.

Y la Sentencia de 30 de mayo de 1963 consigna: “Para poder apreciar si los recurrentes han sufrido perjuicios económicos con la concentración parcelaria proyectada, y si exceden del 6 por 100 del valor de los bienes, era preciso la demostración, y no precisamente ante este Tribunal, sino ante la propia Administración, que habría de pronunciarse, primeramente, de cuáles eran los bienes ocupados, su situación, extensión y linderos, y que al compararlos con los ahora adjudicados, si resultaba la lesión antes mencionada; y nada de esto se ha hecho, ni ha podido pronunciarse el Ministerio sobre el particular, ni hoy puede accederse a la estimación de unos perjuicios que se ignora su existencia, ni, por otra parte, se sientan las bases para su determinación, ni cabe deducirlos, tampoco, de unas supuestas infracciones del procedimiento seguido, que razonado ha quedado que no existen”.

B) Factores de valoración de las fincas a efectos de determinar la existencia y la cuantía de la lesión.

a) El valor de las fincas entregadas al Servicio de Concentración Parcelaria está fijado de manera inmutable en las bases firmes del proyecto de concentración parcelaria, contra las que procedían los recursos de alzada y contencioso-administrativo. Dice la Sentencia de 18 de diciembre de 1963: Incluyen “las bases de concentración, que han de ser tenidas en cuenta en ulteriores trámites del expediente, la clasificación y valoración de parcelas y la clasificación de coeficientes compensadores de diferencias; y, por otra parte, los artículos 31 y 52 de la Ley de 1955 establecen, respectivamente, que contra dichas bases podrá interponerse el recurso de alzada ante la Comisión Central y que el proyecto definitivo se hará impugnabile en vía administrativa si no se ajustare a las bases previamente aprobadas; es obvio que tanto la Administración como los propietarios interesados han de atenerse a la aplicación de dichos factores estimativos para apreciar si entre las fincas aportadas y las que se reciben en reemplazo existe equivalencia patrimonial o diferencia compensable, en su caso, o se

produce lesión económica que exija reparación en justicia. Aunque se aceptara la tesis de que los órganos jurisdiccionales no están sujetos a la restricción que supone la indicada pauta valorativa, y pueden, por ende, deducir la existencia de perjuicio en la sexta parte, como mínimo, que abre el acceso a la vía contenciosa de cualesquiera elementos ponderativos aportados por el recurrente, siempre que estén investidos de la necesaria autenticidad y fuerza probatoria". Este segundo razonamiento es un mayor abundamiento que no perjudica la tesis primera, ortodoxamente correcta.

b) Son datos conjugables en las valoraciones y compensaciones los de distancias, riesgos de incendios, extensión, accidentes geográficos, calidades, caminos, rentabilidad y, en grado mucho menor, las tasaciones catastrales. Veamos la Sentencia de 13 de diciembre de 1963: "El argumento que se hace en cuanto a la mayor o menor distancia de las tierras de reemplazo a la casa de labor no puede tener virtualidad a efectos de la pretensión de la recurrente, porque, aparte de la imposibilidad material de que operaciones de tipo social que suponen las de concentración parcelaria, en que el plano topográfico de las fincas sufre una transformación extraordinaria, quedan ajustados, necesariamente, elementos predeterminados por su situación y fijos por su naturaleza, es de significar que en este caso concreto, como es el deseo de la Ley, no se tienen en cuenta los puntos de partida de los arrendatarios, sino la casa de labor de la propiedad, ante todo porque el arrendamiento y el cultivador material constituyen accidente, y la propiedad, esencia; y, además, porque, dado el sentido social de estas leyes, o se persigue el cultivo directo o se establecen los principios para su acceso; y, en segundo término, ya por lo que afecta a la alegación respecto a valoraciones, no puede apreciarse como probada la diferencia entre los valores de tierras de aportación y tierras de reemplazo, que la recurrente invoca, puesto que, como dice el considerando tercero de la Resolución del Ministerio de 3 de marzo de 1962, las declaraciones y valoraciones catastrales, llevadas a efecto con finalidad puramente fiscal, es clarísimo que no pueden tener trascendencia ulterior para reflejarse en una tarea, como la de concentración parcelaria, que supone no solamente un objetivo económico y social ingente, sino de mucho más fino matiz, ni pueden aquellas valoraciones sufrir la comparación de las realizadas para nuevo efecto, con expresa orientación

y dedicación a esa finalidad determinada, respecto a la que, por otra parte, no puede ofrecerse una valoración privada que tenga a la contemplación jurisdiccional, y por el hecho de su simple presencia, eficacia necesaria para trastocar los términos en que el Servicio ha llevado a cabo la suya, con superiores y más objetivos elementos, que no han sido destruidos en contrario”.

La Sentencia de 18 de diciembre de 1963, al igual que la anterior, hace suyos los fundamentos de la Orden ministerial recurrida en cuanto afirman “que las declaraciones, clasificaciones, valoraciones y planos del Catastro de Rústica, verificados a efectos fiscales, sólo sirven como mero antecedente en el procedimiento de concentración parcelaria, donde es necesario apurar con mayor exactitud los elementos demostrativos de los aspectos físicos, jurídicos y económicos de todas y cada una de las fincas sometidas al correspondiente Proyecto”.

Y la de 21 de septiembre de 1964: Si, en efecto, en la finca de reemplazo existe una porción improductiva, de unas cuatro hectáreas, también existe análoga extensión en la finca entregada por el recurrente y de “características topográficas y agronómicas semejantes por completo a la que califica de improductiva, con lo que concurre la equivalencia que el apartado a) del artículo 2.º de la Ley de 10 de agosto de 1955 encarga se procure, y como el interesado no rebate esta circunstancia, puesto que sólo se fija en la recibida, sin aludir a lo que dió, ni ofrecer o intentar siquiera prueba alguna en el particular, carece de la necesaria consistencia lo que aduce sobre el mismo; igualmente a lo relativo a que se le diera una hectárea de menos si el arroyo que cruza el predio se computó en su extensión, ya que el Servicio de Concentración manifiesta que tal accidente no se incluyó en la superficie asignada y, por tanto, no la merma, sin que el demandante haya probado otra cosa, cuando en su mano estaba practicar la medición si en verdad supuso defectuosa la efectuada. Que si el camino viejo de la finca fué conceptuado como superficie de ella, por su aptitud para el cultivo, y apreciada a la vez la necesidad de otro, que el demandante juzga ocupará 3.400 metros cuadrados, el Servicio le adjudicó, atendiendo a lo reclamado en estos extremos, una parcela de dos hectáreas en demasía, y como los 3.000 metros de camino antiguo, no roturables al presente, sumados a los 3.400 que el recurrente cree necesarios, le suman unos 6.400 metros cuadrados, queda un exceso de 13.600 metros cuadrados —una hectá-

rea, treinta y seis áreas— de tierra en propiedad, que compensan los trabajos y gastos que le originen la roturación de uno y la construcción del otro de los repetidos caminos, y, de consiguiente, no se demuestra la subsistencia de perjuicio. De idéntica suerte, en compensación del riesgo de incendio que pueda implicar la proximidad al ferrocarril, y de la mayor distancia media de la finca a la casa de labor, obtuvo el recurrente en exceso otra finca, de 1-34-85 hectáreas, lindante con la suya; y, además, es de tener en cuenta que si resulta de la concentración aquella mayor distancia de 76 metros, se facilita, en cambio, el acceso directo con los nuevos caminos y sólo cuatro recorridos a la finalidad concedida. De lo expuesto se deduce que las reclamaciones del recurrente alcanzaron satisfacción ante el Servicio de Concentración Parcelaria y el Ministerio de Agricultura, quienes, en reparación de perjuicios de todo orden que pudieran apreciarse en el lote adjudicado, le asignaron fincas por valor de 155.796 pesetas contra la tierra que él entregó por importe de 145.514 pesetas, y aunque argumente en computación con cálculos concernientes al rendimiento y a la capitalización de los terrenos, estas especulaciones no desvirtúan la realidad compensatoria que la Ley dispone al estribarla, en el apartado a) del artículo 2.º, en procurar “una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas que anteriormente poseía”, por lo que estos factores son los conjugables en la operación; y en el cuadro obrante en el expediente en que se enfrentan las clases, superficies y valores de aportaciones y atribuciones, puede observarse la equivalencia lograda; y consta que no reclamó contra las bases de la concentración, que quedaron firmes, y en ellas figura la clasificación de las tierras y la fijación de coeficientes para las compensaciones”.

VII. BIBLIOGRAFIA

- ALBERTO BALLARÍN MARCIAL: «Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, julio-septiembre 1953 .
- FERNANDO BAZ IZQUIERDO: «Aspectos jurídicos de la solicitud de Concentración Parcelaria», *Revista de Derecho Español y Americano*, octubre-diciembre 1964.
- RAMÓN BENEYTO SANCHÍS: «Ensayo de Concentración Parcelaria», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, enero-marzo 1955.
-

- ENRIQUE BOTELLA Y FUSTER: «Realizaciones de la política agraria española en los últimos años», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, julio-septiembre 1963.
- ISIDORO DELGADO ROLLÁN: «Concentración Parcelaria. Problemas», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, marzo-abril 1957.
- ENRIQUE FOSAR BENLLOCH: «Nuevas consideraciones en torno al régimen jurídico de la mínima unidad de cultivo», *Revista General de Derecho*, junio 1958.
- ARTURO GALLARDO RUEDA: «Concentración Parcelaria», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 5 septiembre 1955.
- GABRIEL GARCÍA-BADELL Y ABADÍA: «La distribución de la propiedad agrícola en España», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, enero-marzo 1960.
- GABRIEL GARCÍA CANTERO: «El retracto de colindantes y la legislación de Concentración Parcelaria», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, marzo 1965.
- LUIS GARCÍA DE OTEYZA: «Notas en torno a la Ley de Concentración Parcelaria», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, enero-marzo 1953.
- LUIS GARCÍA DE OTEYZA, MIGUEL BUENO GÓMEZ y F. CRUZ CONDE: *Variación de los gastos de la producción agrícola como consecuencia de la Concentración Parcelaria*, Madrid, 1960.
- FRANCISCO GÓMEZ y GÓMEZ-JORDANA: *Problemas jurídicos de la Concentración Parcelaria*, Madrid, 1963.
- JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: «La Concentración Parcelaria», *Anuario de Derecho Civil*, enero-marzo 1953. «La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de Concentración Parcelaria», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo 1953. «Los procesos administrativos en materia agraria», *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre 1959. «El régimen jurídico de la Concentración Parcelaria», *Anuario de Derecho Civil*, julio-septiembre 1954.
- F. GONZÁLEZ-MORENY BALDE: *Concentración Parcelaria y cotos acasados*, Vitoria, 1951.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES: *El parcelamiento de la propiedad rústica en España*, Madrid, 1954.
- ALEJO LEAL GARCÍA: «La legislación española en los últimos cinco lustros», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, enero-marzo 1965.
- IGNACIO MARTÍNEZ DE BEDOYA: «Algo sobre las medidas conservatorias de la Concentración Parcelaria», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, octubre-diciembre 1955.
- MANUEL MORENO TORRES: *La Concentración Parcelaria y el Registro de la Propiedad*, *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, julio-septiembre 1956.
- JESÚS OLMEDILLA MARTÍNEZ: «Algunas observaciones en torno a la Ley de Concentración Parcelaria», *Revista de Derecho Privado*, febrero 1954.
- MANUEL PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS: «La conservación de las unidades agrarias», *Anuario de Derecho Civil*, julio-septiembre 1959.
- FERNANDO RAMOS PASALODOS: «Normas de Concentración Parcelaria. Derecho administrativo o emergente», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 5 octubre 1955. «Agrupación o recomposición predial», en el mismo *Boletín*, 15 noviembre 1955.

- PEDRO SÁNCHEZ REQUENA: «La Ley de Concentración Parcelaria», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, junio 1953.
- JUAN JOSÉ SANZ JARQUE: «Notas sobre la Concentración Parcelaria en el orden jurídico», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, enero-marzo 1957. «De la Concentración Parcelaria en el orden jurídico», *Revista de Derecho Notarial*, julio-diciembre 1957. «Naturaleza y fines de la Concentración Parcelaria», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, enero-marzo 1961. *Régimen de Concentración Parcelaria*, Madrid, 1961. *Legislación y procedimiento de Concentración Parcelaria*, Madrid, 1963. «La Concentración Parcelaria como método universal para resolver el abusivo parcelamiento de la propiedad de la tierra», *Revista de Derecho Español y Americano*, julio-septiembre 1964.
- GREGORIO TREVIÑO: «La Concentración Parcelaria y otras formas de intervención del Estado en la propiedad rústica y el Registro de la Propiedad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, marzo 1954.
- PABLO VIVAL FRANCÉS: «El elemento objetivo de la Concentración Parcelaria», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*, abril-junio 1958, «La Concentración Parcelaria en el régimen jurídico español», en la misma *REVISTA*, abril-junio 1959.

RESUMEN

El autor, después de destacar la importancia social y económica de la concentración parcelaria, hace una breve pero exhaustiva exposición de las treinta y siete disposiciones legales dictadas para regularla; resalta la prudencia con que se han armonizado los factores de organización administrativa, derechos dominicales y posesorios, y la técnica agraria; la preparación minuciosa de estudios y proyectos, y el carácter progresivo de las normas. Con esto nos sitúa ante la Ley vigente: el texto refundido de 8 de noviembre de 1962, complementado por el Decreto de 2 de enero de 1964, llamado de Ordenación Rural.

Considerada la concentración parcelaria como acto administrativo, estudia sus elementos de sujeto, objeto, causa y forma; y centrandolo en la exposición del procedimiento que lo determina, examina sus seis fases: 1.ª, de iniciación, por petición de los propietarios de las parcelas, por instar la organismos oficiales, o bien por promoverla informe del Servicio de Concentración Parcelaria, dictándose subsiguiente Decreto ministerial declarativo de la utilidad pública de las operaciones de concentración; 2.ª, señalamiento de bases con el perímetro de la zona, clasificación de tierras y titularidades dominicales y posesorias; 3.ª, la de fijación de unidades mínimas de cultivo, de distintas superficies, según sean de secano o de regadío; 4.ª, proyecto de concentración parcelaria, con plano de la zona y la nueva distribución de propiedades y titulaciones posesorias y de gravámenes; 5.ª, el acuerdo de concentración que decide el expediente, con la atribución de las nuevas fincas, subrogaciones de derechos, linderos, nombres, extensión y caminos; y 6.ª, la de ejecución del acuerdo, entregándose los dominios, posesiones y sus títulos.

Bajo epígrafe de Recursos Administrativos, analiza el autor los que los particulares pueden interponer contra los acuerdos de la Comisión Local, en materia de señalamiento de bases, y contra los del Servicio de Concentración Parcelaria, en el de concentración; los cuales son impugnables en alzada ante la Comisión Central, y los que ésta decida son, asimismo, recurribles en nueva alzada ante el Ministerio de Agricultura. Motivos del recurso son los fundados en cualquier infracción legal; pero si es im-

pugnado el acuerdo de concentración, entonces sólo podrá basarse en infracción de las formalidades prescritas para su elaboración o publicación, o porque no se ajustó a las bases de concentración. En general, se interpone en plazo de quince días; y dentro de treinta cuando se impugnaren los de fijación de bases y aprobación de la concentración.

El recurso contencioso-administrativo es estudiado seguidamente. Plazo de interposición: dos meses. Lo resuelve la Sala IV del Tribunal Supremo. Únicamente podrá fundarse en dos motivos: 1.º, vicios sustanciales del procedimiento; y 2.º, lesión en la apreciación del valor de las fincas con perjuicio, al menos, en la sexta parte del de las parcelas aportadas. Procede también recurso contencioso-administrativo en casos de expropiaciones de fincas por el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio de Concentración Parcelaria, decidiéndose por la Sala V si es conforme al artículo 89 de la Ley de Concentración Parcelaria, y por la Sala VI cuando sea por aplicación de los 16 y 17 de la Ley de 21 de abril de 1949.

Y, finalmente, son expuestos los criterios jurisprudenciales contenidos en sentencias de dicha Sala IV, así sistematizados: 1. Admisibilidad del recurso, de actos no impugnables de trámite y políticos, de legitimación activa, y referente a los motivos de fundamentación. 2. Motivo de infracción sustancial de procedimiento, por omisión de porcentaje preceptivo, falta de publicación de encuestas, y por denegación de pruebas. 3. Motivo de lesión en la sexta parte del valor de las fincas aportadas por el particular, con prueba exacta del perjuicio y su cuantía, examen de los factores de valoración de las fincas a efectos de determinar la existencia y cuantía de la lesión, y estudio de los datos conjugables en las valoraciones y compensaciones.

R É S U M É

Après avoir mis en relief l'importance sociale et économique du remembrement des terres, l'auteur expose brièvement mais d'une manière exhaustive, les 37 dispositions légales prises pour réglementer celui-ci; il souligne la prudence avec laquelle on a harmonisé les facteurs d'organisation administrative, les droits domaniaux et possessoires et la technique agricole; la préparation minutieuse des études et des projets et le caractère avancé des normes. Il nous amène ainsi à la Loi en vigueur: le texte refondu du 8 novembre 1962, complété par le Décret du 2 janvier 1964 dit d'Aménagement rural.

L'auteur étudie le remembrement des terres considéré comme un fait administratif, ses éléments comme sujet, objet, cause et forme, et examinant le processus qui le détermine, il expose ses six phases: 1.º) L'opération de remembrement commence à la demande des propriétaires de parcelles ou parce que des organismes officiels la suggèrent ou parce qu'un rapport du service de remembrement la propose. Elle est ordonnée par un décret ministériel ultérieur la déclarant d'utilité publique. 2.º) On fixe les bases et le périmètre de la zone, on classe les terres et les titres domaniaux et de propriété. 3.º) On fixe les unités minimales de culture qui ont des superficies différentes suivant qu'il s'agit de terrains irrigués ou non irrigués. 4.º) On établit le projet de remembrement avec un plan de la zone, la nouvelle disposition des propriétés, les titres de propriétés et les charges. 5.º) On prend la décision d'exécuter le remembrement après l'étude du dossier, on attribue les nouvelles propriétés, on fixe la subrogation des droits, les limites, les noms, l'étendue des domaines et les chemins. 6.º) On exécute ces décisions et on remet les domaines, les possessions et leurs titres à leurs propriétaires.

Sous le titre de Recours Administratifs, l'auteur analyse ceux que les particuliers peuvent présenter contre les décisions de la Commission Locale en matière de fixation des bases, et contre celles du Service de Remembrement en cette matière. Les premières sont contestables en appel devant

la Commission Centrale et on peut faire appel des décisions de celle-ci en portant l'affaire devant le Ministère de l'Agriculture. Les motifs du recours sont fondés sur toute infraction à la Loi, mais la décision de remembrement ne peut être attaquée qu'en se basant sur l'infraction des formalités prescrites pour son élaboration ou sa publication ou parce que les fondements du remembrement n'ont pas été exactement suivis. On a en général un délai de quinze jours pour faire appel, mais on en a un de trente si l'on attaque les décisions sur la fixation des bases et l'approbation du remembrement.

L'appel au contentieux administratif est étudié ensuite. Délai d'appel: 2 mois. La question est tranchée à la Salle IV de la Cour de Cassation. On ne pourra se fonder que sur deux motifs: 1.° des vices de forme substantiels, et 2.° un préjudice causé par l'estimation de la valeur des propriétés lésant d'au moins 1/6 de la valeur des parcelles remembrées. On peut aussi faire appel devant le contentieux administratif dans les cas d'expropriation des propriétés par l'Institut National de Colonisation et le Service du Remembrement. En ce cas, la question est décidée à la Salle V, si elle est conforme à l'article 89 de la Loi sur le Remembrement, à la Salle VI quand il s'agit de l'application des articles 16 et 17 de la Loi du 21 avril 1949.

Enfin, l'auteur expose le critère jurisprudentiel contenu dans les jugements de ladite Salle IV. Ces jugements se groupent ainsi: 1.° admissibilité de l'appel pour des actes formels et politiques non contestables de légitimation active et se rapportant aux motifs de base; 2.° motifs d'infraction substantielle du processus par l'omission du pourcentage fixé, le manque de publication des enquêtes et le refus d'administrer des preuves; 3.° motif du préjudice du 1/6 de la valeur des propriétés apportées par le particulier avec la preuve exacte du préjudice et de son montant, examen du facteur d'évaluation de la valeur des propriétés aux effets de déterminer l'existence et le montant du préjudice et étude des données jouant simultanément dans les estimations et les compensations.

SUMMARY

The author, after emphasising the social and economic importance of the concentration of small-holdings, gives a brief but exhaustive description of the thirty-seven legal ordinances directed to regulate it; he underlines the prudence with which the factors of administrative organisation, proprietary and possessory rights, and agrarian technique have been harmonised; the detailed preparation of studies and projects and the progressive character of the regulations. With this he places before us the Law in force: the revised text of November 8, 1962, completed by the Decree of January 2, 1964, on Rural Planning.

Having considered the concentration of small-holdings as an administrative act, he studies its elements of subject, object, cause and form; and basing his explanation on the procedure which determines it, he examines its six phases: 1st, the initiation at the petition of the owners of the lots owing to the urging of official bodies or else to a report having been promoted by the Service for the Concentration of Small-holdings, followed by the publishing of a ministerial Decree declaring the public usefulness of the operations of concentration; 2nd, indication of the bases with the perimeter of the zone, classification of lands and proprietary and possessory title-deeds; 3rd, fixing the minimum units of cultivation, of different areas according to whether it is dry or irrigated; 4th, project for concentration of lots, with plan of the zone and the new distribution of properties and possessory title-deeds and of taxes; 5th, the concentration agreement decided by the measure, with the attribution of new estates, subrogations of rights, boundaries, names, extension and roads; and 6th, the carrying out

of the agreement, with the handing over of ownership, possession and the title documents.

Under the heading of Administrative Appeals, the author analyses those which individuals can present against the resolutions of the Local Commission with regard to the indication of bases, and against those of the Service for the Concentration of Small-holdings with regard to that of concentration; those which are legally vulnerable to an appeal to the Central Commission, and those which the latter may decide are also appealable in a new appeal to the Ministry of Agriculture. Reasons for appeal are those founded on any legal infringement; but if the resolution for concentration is legally vulnerable, then it may only be based on infringement of the formalities prescribed for its working out or publication or because it did not conform to the bases of concentration. In general, it is presented within a period of fifteen days; and of thirty when the appeal is against the fixing of bases and approval of the concentration.

The appeal relating to action under administrative law is then studied. Period for appeals: two months. It is decided by Division IV of the Supreme Court. It may only be based on two reasons: 1st, substantial defects in the procedure; and 2nd, injury arising from the assessment of the value of the estates, with prejudice amounting to at least one sixth of that of the holdings contributed. The appeal relating to action under administrative law is also in order in cases of expropriation of estates by the National Institute of Colonisation and the Service for the Concentration of Small-holdings, being decided by Division V if it is in accordance with Article 89 of the Law of Concentration of Small-holdings and by Division VI when it is by application of Articles 16 and 17 of the Law of April 21, 1949.

Finally the legal criteria contained in the judgements of the said Division IV are expounded, systematised as follows: 1. Admissibility of appeal of acts not legally vulnerable of procedure and policy, of active legalization, and referring to the motives on which they are based; 2. Motive of substantial infringement of procedure, by omission of mandatory percentage, failure to publish inquiries, and by refusal of evidence; 3. Motive of injury amounting to one sixth of the value of the estates contributed by the individual, with exact proof of the injury and its amount, examination of the factors in the assessment of the estates for the purpose of determining the existence and amount of the injury, and study of the connected data in the assessments and compensations.
