AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

ENSAYO DE CONCENTRACION PARCELARIA EN ESPAÑA

Por

RAMON BENEYTO SANCHIS (*)

Jefe del Servicio de Concentración Parcelaria (*)

Quiero agradecer, ante todo, al Instituto de (**) Estudios Jurídicos el honor que me he dispensado invitándome a ocupar esta Tribuna. También, y por la misma causa, a las ilustres personas que constituyen el auditorio, a quienes aspiro solamente a no defraudar.

El tema, a mi juicio, es no solamente interesante, sino apasionante, y si al final de mis palabras no se ha encontrado el interés que aquél merece, será solamente por falta de condiciones del conferenciante, pobre de recursos para tan importante cuestión, llena de pasión por todos los conceptos, nueva en España y llamada a revolucionar el estado social y económico de nuestra fisonomía agraria.

La concentración parcelaria es cuestión extraordinariamente sugestiva: atrae, primero, por su extensión en cuanto a la calidad humana de los problemas que plantea; después, por su destacado interés económico al aumentarse sensiblemente la producción y los rendimientos unitarios; le sigue la variedad extraordinaria de los problemas jurídicos que se suscitan; en la técnica agrícola, ofrece una variabilidad de soluciones de este carácter, que permite poner en práctica toda la gama de conocimientos aprendidos en los libros; por último, sugestiona el carácter eminentemente social de la reforma.

No es de este momento hacer una crítica serena del alcance

(*) Reproducción Facsimil del artículo publicado en la Revista de Estudios Agro-Sociales nº 10 (enero-marzo 1995): pp. 65-87.

(**) Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Jurídicos el día 9 de marzo dentro del ciclo organizado por dicho organismo sobre "Las nuevas leyes agrarias".

– Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 189, 2000 (pp. 219-242).

que una política agraria, basada exclusivamente en la parcelación, pueda llegar a tener, pero sí debo comenzar por examinar y aceptar el hecho, que es ya consecuencia de un auténtico proceso histórico: la desaparición paulatina, si se quiere, a través de los siglos, de la fragmentación, de la división exagerada, del aislamiento, del egoísmo, de la falta de unidad.

Humanamente, salvo algunas doctrinas políticas, muy pocas, en cuya línea estamos, es sólo la Iglesia Católica, como Institución, la que vela aún de modo permanente, por la conservación de los valores personales. Las exigencias de los intereses generales imponen, cada día más, el sacrificio de algunos aspectos de la individualidad por el bien común. El bien de todos subordina el bien de unos. Al todo se sacrifica la parte, de un modo tiránico en algunas coletcividades y de un modo reflexivo, paulatino, y sin olvidar las principales características del alma que el Creador nos dió, es decir, con espíritu de sacrificio, en otros.

Colectivamente no son ya de interés problemas minúsculos. La solución de muchas cuestiones que la humanidad tiene planteadas, sólo puede conseguirse con la agrupación, que, a veces, exige la formación de bloques de intereses, de países, de naciones y hasta de continentes enteros.

En lo económico, sólo las sociedades fuertes, con grandes medios a su disposición, pueden obtener, en la mayoría de los casos, costos de producción que permitan la posibilidad de aumentar el nivel de vida de la humanidad.

Y cuando la vida discurre por estos cauces, cuando está claro el camino a seguir, la tierra, madre de todas las actividades en algunos países como el nuestro, se empequeñece, día a día, con ese espíritu trágico que de la justicia distributiva tenemos los españoles.

La cuestión no es que la planteemos nosotros; es que está planteada por nuestro pasado, por nuestra idiosincrasia, y a nosotros sólo nos cabe intentar resolverlo, si no queremos que la economía campera de ciertas regiones españolas siga deslizándose por la pendiente que, de modo fatal, conduce a la ruina.

Importancia del problema.

El problema existe, pues; está en pie y es el primer objetivo de mi charla: demostrar que responde a una realidad; que es de carácter grave, y, vosotros mismos, lo vais a juzgar ahora con ese lenguaje frío de los números. Como, sin embargo, éstos no son de fácil retención en la memoria, procuraré que sean los menos po-

sibles, pero los más representativos. En el aspecto general, helos aquí:

Con arreglo a los datos del Servicio de Catastro del año 1945, de los 30.000.000 de Has. catastradas en aquella fecha, existían cerca de 19.000.000 de parcelas, lo que significa una superficie media por parcela de 1,5 Has., y, teniendo en cuenta el número total de propietarios existentes, 6 parcelas por cada uno de ellos. Pero si se desciende de la superficie total catastrada a la de cada provincia, el promedio de extensión de la parcela disminuye, al tiempo que el número de ellas por propietario sufre un notable aumento. Así, por ejemplo, en la provincia de Burgos, el promedio de parcelas por propietario sobrepasa a las 37, siendo la superficie media de cada una de ellas 0,39 Has.; en Soria, cada propietario tiene por término medio 26 parcelas y la extensión de cada unidad desciende a 0,38 Has.

En la mitad norte de España, puede afirmarse, con plena seguridad, que la regla general son las explotaciones en "harapos", explotaciones trituradas compuestas por multitud de pequeñas parcelas, alejadas unas de otras y distribuídas por los cuatro confines de cada término municipal.

Existe, en general, la impresión de que son las provincias gallegas en donde el fenómeno de esta fragmentación de la propiedad reviste un más acusado matiz. Es cierto que en esta región el tamaño medio de la parcela desciende por bajo de cualquier cálculo, por pesimista que éste sea. Para entenderse hay que utilizar otras medidas, no hablar de hectáreas, ni tampoco de áreas, sino de centiáreas. Las fincas se miden ya como los solares, por metros cuadrados y, en algunos casos, por pies. Pero aun existiendo un problema agudo de fragmentación de la propiedad en el norte de España, es en los reinos de León y Castilla donde el problema reviste, a nuestro juicio, un más alto nivel que en las regiones norteñas. Es cierto que no se alcanzan los límites expresados; pero, en cambio, la dispersión es mucho más acusada y también existe, por las características especiales de los cultivos, la posibilidad de obtener mayores beneficios en las regiones norteñas.

La necesidad de mecanizar nuestra agricultura de secano no puede concebirse cuando se examinan las actuales explotaciones de muchos agricultores castellanos. Citemos, sólo a vía de ejemplo, clásicos casos, que algunos de vosotros conoce ya. Así, el de un agricultor que tiene 20 Has. divididas en 256 parcelas, Don Lázaro Val-

dehíta Esteban; el de otro que tiene 12 Has. en 191 parcelas, Don Cleto Gil García, y, por último, el propietario de 18 Has. distribuídas en 202 parcelas.

Las consecuencias, de persistir la división continuada de la propiedad son claras: la longitud y fatiga del gran número de desplazamientos y su pérdida de tiempo correspondiente. Un Ingeniero estimó que, para atender a las labores de unas parcelas situadas a más de 2,5 km. del casco urbano, era preciso recorrer dicha distancia 10 veces al año, es decir, recorrer 50 km. empleando diez horas en estos viajes, cuando el trabajo efectivo que dichas parcelas necesitaban era de quince horas y la producción anual de 10 litros de vino. En España se han calculado los millones que por tal motivo se pierden anualmente y se llega a la espantosa cifra de 4.312 millones de pesetas.

Con esta pérdida de tiempo, que es lo más importante, figura el desgaste de la maquinaria; la dificultad de emplear herramientas y máquinas modernas de cultivo; la imposibilidad para llevar a cabo transformaciones de secano en regadío; la mezquina explotación del ganado de renta; la dificultad para luchar contra plagas y enfermedades; la imposibilidad de adoptar alternativas racionales de cultivos; la mala defensa del suelo agrícola con el perjuicio constante de la erosión y la pérdida de terreno cuanto más pequeñas van siendo las parcelas.

En relación con este último extremo se calcula que en una parcela de 100 Has. la longitud de los linderos es de 5.000 metros y el porcentaje de terreno perdido en relación con la superficie de la parcela es de 0,16. Pues bien, cuando la extensión de la parcela es de 1 Ha., este porcentaje se eleva a 1,61, y cuando es de 1 área, hecho no excepcional en algunas regiones españolas, especialmente de la zona húmeda, el mismo porcentaje sube al 16,1.

Ahora, en función del número de parcelas y para una misma extensión superficial, las pérdidas de terreno, como consecuencia de la multiplicación de la longitud de los linderos, están calculadas en el 0,32 por 100 para una parcela de 25 Has.; el 1,61 por 100 para 25 parcelas de 1 Ha. y en 5,09 por 100 para 250 parcelas de 0,10 Has.

Era preciso, pues, acometer con urgencia la reagrupación de la propiedad; ir, en suma, con esa prisa que nos comunica la impaciencia por resolver las cosas urgentes, a la concentración parcelaria.

Modalidades de la concentración.

Esta puede ser aceptada con tres modalidades:

Una, con sentido restringido: agrupación de parcelas dentro de limitadas posibilidades, en extensiones más amplias, sin trazar ni construir nueva red de caminos ni obras.

Otra, con sentido medio: hacer una agrupación más intensa, con nueva red de caminos y pequeñas obras de mejoras.

Y, por último, la de sentido más amplio, que puede considerarse como una auténtica reorganización de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, la que lleva a los núcleos rurales mejoras de todas clases que, incluso, son necesarias, no ya bajo el punto de vista productivo, sino de la civilización, haciendo más agradable la vida en el campo con la desarticulación consiguiente de la emigración de la población campesina a las ciudades. Quizá esta última dé ocasión, algún día, a una concentración no iniciada en ningún país del mundo: la concentración de pueblos y núcleos de la población rural, que haciendo la vida más grata en el campo frene el éxodo y la atracción de las grandes poblaciones.

Creo interesante, antes de analizar cómo ha acometido España la solución del problema, hacer una ligera exposición del modo cómo ha sido abordado en Francia, Alemania, Suiza y Holanda, dejando otros países, como Suecia, Dinamarca, Austria y muchos más, por no hacer excesivamente larga esta parte de nuestras palabras.

Todos estos países han dedicado cuantiosos medios y abundante legislación al problema, y hay que tener en cuenta que, quizá la gravedad del suyo no sea comparable con el de nuestra Patria.

La concentración en Francia.

Francia, por ejemplo, con 55 millones de hectáreas de extensión y 34 millones de tierras cultivadas, tiene una superficie media de explotación de 12 Has. Pues bien, comienza a actuar en 1704, si bien las primeras operaciones de auténtica concentración se hicieron entre 1860 y 1914 en Lorena, datando la primera Ley de 27 de noviembre de 1918. Hay que tener en cuenta que las autoridades del país vecino tuvieron la clara visión de aprovechar la devastación producida por la guerra europea para emprender la reorganización de la propiedad en las regiones más destruídas del norte de Francia.

Por esta Ley fué posible concentrar 383.000 Has. en 689 Ayuntamientos. Sin embargo, como la citada Ley de 1918 basaba su actuación en la mayoría obtenida en las correspondientes Asambleas de propietarios, fué sucesivamente modificada en 1926 y 1935

y, más fundamentalmente, en 1941, en que se suprimió la decisión por mayoría y votada la realización de las operaciones de concentración, cuando fuese incluso pedida por un solo propietario, siempre que, posteriormente, sea aprobada por una Comisión formada por un Juez de Paz de la comarca, tres funcionarios de Agricultura, el Alcalde y tres propietarios designados por los demás.

Decidida la concentración, los técnicos confeccionan el proyecto y se admiten recursos de los propietarios, que se resuelven por una Comisión especial presidida por un Magistrado y formada por los Jefes provinciales de los Servicios de Agricultura, Ingeniería Rural, Aguas y Montes, Catastro y Propiedades y Registros y cuatro cultivadores directos y un propietario, designados estos últimos por la Cámara de Agricultura.

Contra esta Comisión puede recurrirse ante el Consejo de Estado.

Con las aplicaciones de esta Ley se pasó de 383.000 Has. a 1.200.000 concentradas, y en 1950 había terminadas 1.753.000 hectáreas y en trámite 3.200.000.

El costo por hectárea concentrada alcanza a 5.000 francos de media, pudiendo llegar hasta 6.000 y 8.000, de los cuales el Estado sufraga el 80 por 100, bien entendido que estas cifras se refieren sólo a los gastos de carácter técnico, administrativo y jurídico, excluyendo caminos y obras de cualquier clase.

El Estado francés aporta, actualmente, a la concentración 2.000 millones de francos y, además, subvenciona con diversos porcentajes las diferentes obras de carácter hidráulico, saneamientos, drenajes y construcciones.

En Alemania. Alemania está concentrando desde el siglo XVI. Fué Baviera, en 1550, la que efectuó las primeras operaciones, y por el Reglamento de 1781 se realizaron ya 780 concentraciones parcelarias, aunque debieron ser agrupaciones de parcelas únicamente.

El siglo XIX fué pródigo en legislación de concentraciones y, hasta 1937, cada Estado tenía sus propias leyes sobre la materia.

Después de esta fecha fué dictada una sola Ley para toda la nación alemana, y la que actualmente está en vigor es de 14 de julio de 1953, salvo para Baviera que rige la de 15 de mayo de 1949.

Como norma general, las concentraciones son decididas por la autoridad competente, sin que sea necesaria la conformidad de

los propietarios, excepto en los Estados del Sur, donde se les consulta y no se pone en práctica sin su aprobación.

En Baviera la concentración se realiza por asociaciones de propietarios, a los que se les someten los correspondientes planes y las diversas fases de ejecución. Los recursos se presentan sucesivamente ante el Presidente del Comité Ejecutivo de cada asociación, ante las autoridades locales y, por último, ante el Tribunal de concentración parcelaria.

Es curioso que existan diversos medios para evitar la falta de colaboración de los propietarios, su ausencia en las votaciones y su indecisión.

En Alemania se dividen en dos clases los gastos de la concentración. Los administrativos, en cuantía de 200 a 250 marcos por hectárea, incumben exclusivamente al Estado; y los de ejecución, que se valúan en 450 marcos por hectárea, que son subvencionados por el Estado en proporción variable.

No poseemos datos más que de Baviera sobre el ritmo de ejecución de los trabajos, pero en este Estado solamente 1.800 funcionarios llevan a cabo las concentraciones, que alcanzaron a 120.000 Has., con lo cual quiere decirse que solamente en el Estado de Baviera se dedican por las autoridades gubernamentales anualmente más de 30 millones de marcos.

En Suiza.

La legislación suiza tiende, fundamentalmente, a desarrollar y proteger los derechos y las iniciativas de los interesados y tiene la suficiente elasticidad para acomodarse, en cada caso, a las condiciones locales y a la evolución de las operaciones.

Las disposiciones pertinentes son de tres clases y corresponden a la estructura federal social, basándose en las siguientes disposiciones:

La Ley Federal de 1838 para la organización de la Agricultura; el Código Civil social de 1812; el Código de obligaciones que, en su artículo 296, regula los reagrupamientos de la propiedad; la Ley Federal de Montes, que establece la confección de planos catastrales y montes privados antes de su concentración; el Acuerdo del Consejo Federal de noviembre de 1945 en el mismo sentido, en relación a las tierras agrícolas, y la nueva Ley Federal sobre Agricultura de 1951, cuya parte de mejoras territoriales ha entrado en vigor en 1.º de enero de 1955. En ésta se establece el quorum del 50 por 100 de los propietarios y el 50 por 100 de la superficie afectada para llevar a cabo una concentración, consi-

derándose a los ausentes sólo aceptantes y regulando, además de introducir importantes simplificaciones en la tramitación administrativa, la participación del Estado en las mejoras.

Por su parte, los Cantones fijan los procedimientos de concentración, y las asociaciones de propietarios los detalles de las operaciones.

Suiza establece los mismos tres tipos de concentración a que hemos aludido al principio de nuestras palabras.

El proceso de las operaciones es análogo al que veremos en el procedimiento español y los gastos se cifran, sin levantamientos, de 50 a 100 francos suizos por hectárea; con levantamientos y caminos de 1.000 a 1.200 por hectárea; con saneamientos, de 3.000 a 5.000 por hectárea.

La Confederación sufraga hasta el 25 por 100; los Cantones hasta el 40 por 100, y los municipios hasta el 10 por 100.

Hay terminadas 160.000 Has.; en curso de ejecución 80.000, y en plan para comenzar 510.000 hectáreas.

En la parte legal se sustituye la jurisdicción administrativa, lenta y cara, por comisiones de arbitraje, y se tiende a disminuir lo más posible el período de inseguridad jurídica de tramitación entre la toma de posesión de la nueva situación y la entrada en vigor del nuevo Catastro.

Técnicamente utilizan la fotogrametría aérea, emplean maquinaria muy moderna para construcción de caminos y obras, y conceden una gran importancia a la formación del personal técnico especializado.

En Holanda. De 1924 data la primera Ley de Concentración Parcelaria en Holanda. Considera fundamental una mayoría del 50 por 100 de propietarios y del 50 por 100 de la superficie. Sin embargo, la Ley en vigor de 1940 ha reducido esa mayoría conjunta al 50 por 100 de propietarios o al 50 por 100 de la superficie, considerando los ausentes como votos positivos.

La concentración es realizada por una Comisión Central de Concentración Parcelaria y por el Servicio Nacional de Concentración.

Como, por otra parte, en Holanda se considera que hay un 50 por 100 de propietarios y un 50 por 100 de cultivadores, se da a éstos los mismos derechos que a aquéllos.

Los gastos oscilan entre 1.000 y 1.200 florines por hectárea y son pagados por el Servicio de Concentración Parcelaria, al que

el Estado reembolsa con una subvención del 70 al 80 por 100, y el resto lo sufragan los interesados, pero en forma de impuesto territorial.

Hay concentradas 76.000 Has., estando en curso de ejecución 106.000 y en preparación 422.000.

Existe una Ley especial para terrenos inundados que afecta a 54.000 Has., regulándose la instauración de granjeros en los nuevos terrenos y el aumento hasta 7 u 8 Has. más a los propietarios antiguos.

Antecedentes españoles.

Señalada la existencia y gravedad del problema y resaltada la importancia y medios económicos que en otros países se han dedicado a su solución, procede exponer cómo se ha abordado en nuestro país.

Puede decirse que sólo la Ley de 20 de diciembre de 1952 ha acometido resueltamente la cuestión y gracias a la meritísima labor de estudios y recopilaciones del Instituto de Estudios Agro-Sociales pudo crearse un ambiente y una inquietud que, previa y posteriormente impulsados por el actual Ministro de Agricultura, decidieron al Gobierno a proponer la promulgación de la primera Ley que en España realiza un intento de auténtica reorganización de la pequeña y mediana propiedad rústica.

Sin embargo, no podemos silenciar los tímidos intentos anteriores.

JOVELLANOS, en el informe sobre la Ley agraria aludía a dos cuestiones muy concretas: remediar la división de la tierra en Asturias y dividir las grandes fincas en Andalucía. Quizá ahora con los datos catastrales de 1930, donde 6.756.000 Has. están repartidas en fincas menores de 10 y otras 6.892.000 son para fincas mayores de 250 Has., tiene sentido de actual realidad su frase: "Yo quiero una Ley para detener la funesta subdivisión de las suertes de Asturias, así como quisiera otra para dividir los grandes Cortijos de Andalucía."

COLMEIRO, en 1842, comenzó su Memoria sobre el modo más acertado de remediar los males inherentes a la extrema división de la propiedad en Galicia.

CABALLERO y CHAO, en 1863, aluden a los mismos problemas, y en 1897 el Registrador de la Propiedad D. DIEGO PAZOS obtuvo un premio de la Academia de Ciencias Morales y Políticas por su trabajo titulado "*Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando ésta perjudique al cultivo*".

Muchas páginas podrían dedicarse a glosar esta interesante Memoria, pero destacamos de ella su opinión sobre la indivisibilidad de las fincas menores de 1 Ha., la creación del hogar rústico, el derecho de retracto a favor del cultivador directo y la cuestión de las permutas voluntarias y forzosas. Todos ellos temas de palpitante actualidad en la línea de medios indirectos para conseguir la concentración.

La Ley de 11 de julio de 1866 perseguía vincular el propietario agrícola a su finca e impedir la división de la propiedad. Las fincas cuya superficie se determinaba por la Administración no podían dividirse por herencia y habían de ser adjudicadas a quien el testador designase y, en su defecto, a quien, previo acuerdo mutuo, designasen los herederos, con las compensaciones económicas correspondientes, subastándose el predio y repartiendo su importe entre ellos si no hubiera existido el acuerdo.

La Ley del 66, así como las de enero, mayo y noviembre de 1845 y julio de 1849, fueron refundidas en la Ley de 1868, que favorecía aún más los beneficios de las fincas indivisibles.

Saldrían de la línea general de estas palabras las consideraciones sobre el contenido, en relación con la concentración parcelaria, del Código Civil de 1889, pero debemos hacer notar que en él figuran artículos que en forma tímida e incompleta intentan detener el excesivo fraccionamiento de la propiedad.

En los albores del siglo xx se crea, por Decreto de 22 de marzo de 1907, una Comisión cuyos trabajos sirvieron de base para formular un Proyecto de Ley de sesenta artículos y cuyos capítulos responden a las siguientes materias, tan sustanciosas en nuestro tema:

1.° De las fincas rústicas indivisibles.

2.° De las explotaciones agrícolas indivisibles.

3.° De las explotaciones agrícolas familiares.

4.° De las permutas de venta individuales voluntarias y forzosas.

5.° De los cambios de agrupaciones colectivas.

6.° De las disposiciones especiales para fomentar la concentración parcelaria.

Este Proyecto de Ley fué sumido en el olvido más completo y creemos que solamente las disposiciones que pueden considerarse como precursoras efectivas de nuestra Ley actual, son el artículo 1.523 del Código Civil, que establece el derecho de retracto para

los propietarios de las tierras colindantes, cuando se trate de la venta de una finca rústica cuya cabida no exceda de 1 Ha., y el número 19 del artículo 6.º del Reglamento de Impuestos de Derechos Reales de 1947, que dispone la exención del mismo de las permutas de bienes rústicos que se realicen, para agregar cualquiera de las fincas a otras colindantes, siempre que la suma de los bienes permutados no exceda de 2.000 pesetas.

La Ley vigente.

La primera disposición de carácter legal que ataca en España decididamente el problema de la concentración parcelaria es la Ley de 20 de diciembre de 1952.

Nos gustaría poder presentar una glosa de cómo la concentración parcelaria es definida por los distintos autores, pero nos limitaremos exclusivamente a señalar los fines concretos y prácticos que ha perseguido el legislador con la promulgación de la Ley, y son éstos:

1.º Asignar a cada propietario un coto redondo, o si esto no fuese posible, en un número reducido de parcelas, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la que anteriormente poseía.

2.º Reunir, en cuanto sea conciliable con lo anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios.

3.º Dar a las nuevas parcelas acceso a vías de comunicación.

4.º Emplazar las parcelas de modo que puedan ser bien atendidas desde el lugar en que radique la casa de labor de la explotación.

5.º Completar la propiedad de aquellos que no reúnen tierras suficientes para alcanzar la unidad mínima de cultivo.

6.º Constituir patrimonios familiares, con arreglo a la Ley de 15 de julio de 1952.

7.º Llevar a la práctica mejoras territoriales, incluso en las fincas que específicamente no están incluídas dentro de la concentración en sentido estricto.

8.º Fijar las unidades mínimas de cultivo y declarar indivisibles las fincas de igual o inferior extensión al señalado.

9.º Ordenar la nueva propiedad, ya que las servidumbres prediales se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas, de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad.

Todos los demás Derechos Reales y situaciones jurídicas de

las fincas sujetas a concentración pasarán, sin alteración alguna, a gravitar sobre la nueva o nuevas parcelas adjudicadas a los nuevos propietarios o a una porción de tierra equivalente que deberá ser fijada en el procedimiento de concentración, exceptuados los derechos reales de garantía que pesarán sobre la finca resultante que, los titulares, de común acuerdo, señalen o, en defecto de conformidad, sobre la de características más análogas a la de aquélla sobre que estaban constituídos, por la parte alícuota del valor equivalente al de la parcela anteriormente gravada; y

10.º Declarar obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad; armonizar el Registro con la realidad jurídica extrarregistral y compatibilizar también el Catastro y el Registro.

Como vemos, la Ley comienza por aceptar y señalar los tres tipos de concentraciones de que hablamos al principio: la concentración en sentido estricto, o sea, una agrupación de parcelas; la concentración en sentido menos restringido, puesto que admite como la tercera de las finalidades el trazado de vías de comunicación y la concentración en sentido más amplio, puesto que en el número 7.º de los objetivos de la Ley ya hemos dicho que señala concretamente la construcción de mejoras territoriales.

Un punto interesante que queremos dejar destacado aquí, por la importancia que tiene para el ensayo que se está llevando a cabo en España y quizá para el futuro, es que nuestra Ley se decide claramente por la concentración por propietarios, pero no de un modo absoluto, sino con la lógica racional de quien comprende la calidad de los términos en que los problemas del campo están planteados muchas veces, ya que después de la afirmación estableciendo la necesidad de asignar a cada propietario un coto redondo o un número reducido de parcelas, deja bien claramente establecido que en cuanto sea conciliable con lo así preceptuado se reunirán también las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, aun cuando pertenezcan a distintos propietarios.

Concretamente, pues, la Ley persigue a partes iguales, quizá sin establecerlo tan concretamente como la Ley holandesa, la necesidad de una estabilidad de la concentración, que la basa en el sentido estricto de la propiedad cuando ello es posible; pero también en la unidad de explotación, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Una novedad en relación a la legislación extranjera es la de completar la propiedad de aquéllos que no reúnen tierras suficien-

tes para alcanzar la unidad mínima de cultivo, mediante adquisición de fincas por ofrecimiento voluntario o mediante expropiación por causa de interés social, para alcanzar la unidad mínima de cultivo.

Podemos considerar la fijación de las unidades mínimas de cultivo y la aspiración de constituir patrimonios familiares con arreglo a la Ley de julio de 1952, como iniciación de procedimiento a seguir para conservar todos los trabajos de concentración parcelaria.

Establecidos de este modo los fines, queremos significar que la Ley que comentamos tiene tres aspectos fundamentales: uno que le da carácter experimental, sobre todo en cuanto al procedimiento se refiere, aun cuando este carácter quizá ha sido desbordado por el ansia de los pueblos españoles por la concentración, por cuanto han comprendido los beneficios que podían disfrutar; otro, que le da carácter de urgencia, y, por último, una extensión limitada, ya que la propia Ley establece que se habrá de reducir el ensayo a un pequeño número de zonas, circunstancia ésta, como antes hemos dicho, que quizá ha sido desbordada porque el número de zonas en que existe una acusada división de la propiedad no es tan pequeño como el legislador preveía.

Naturaleza de la concentración.

Entendemos con un ilustre autor español, que viene dedicando de un modo meritorio a la concentrarión parcelaria una atención y estudio constante, que, efectivamente, las operaciones de concentración parcelaria en la Ley española no pueden considerarse como permutas entre particulares, porque ellos entre sí no tratan directamente, ni son permutas entre los particulares y las Comisiones Locales o la Administración, porque éstas nada poseen para permutar, ni —añadimos nosotros— pueden considerarse como figura de expropiación, puesto que no se paga ningún precio por ellas y solamente compensaciones por clases de tierras cuando existen diferencias que las hacen imprescindibles.

El mismo espíritu de la subrogación aparece cuando se dice que las situaciones jurídicas que tengan por base las fincas de un propietario sujetas a concentración pasarán inalteradas a gravitar sobre las nuevas parcelas adjudicadas a los particulares, y quizá este espíritu se completa al establecer las exclusiones de fincas que no pueden ser objeto de la concentración, quebrando de este modo la hipótesis de un procedimiento de carácter personal, en el cual no podrían tener cabida estas exclusiones.

Encontramos acertado para la generalidad del sistema el que el legislador haya prescindido del sistema de expropiación forzosa, puesto que, en fin de cuentas, solamente una modificación, todo lo sustancial que se quiera, es el principio que ha regido la Ley, pero no la destrucción de la propiedad para después, como borrón y cuenta nueva, levantar el nuevo edificio de la reconstrucción rural.

Procedimiento. Antes de hacer unas consideraciones en cuanto al procedimiento, debemos dejar establecido que la Ley fija, por lo tanto, tres directrices,, a las que se ajustan perfectamente sus finalidades: una de sentido económico, para aumentar la productividad, el rendimiento y, por lo tanto, la riqueza agraria del país; otra de sentido social, acortando diferencias entre propietarios y explotaciones agrarias, al elevar las de pequeñas y medianas extensiones a una categoría que era imposible que ostentaran con una excesiva fragmentación, y, por último, una tercera, a nuestro juicio de carácter jurídico, disponiendo que toda la propiedad rústica pase por las instituciones registrales.

El procedimiento establecido se divide en dos ramas de importancia básica: la jurídica y la técnica, que son como dos columnas de un mismo dintel, sin cuya conjunción sería imposible estabilizar la obra que se pretende.

Ambas constituyen un procedimiento administrativo perfectamente delimitado, puesto que son un conjunto de operaciones de la administración para satisfacer necesidades públicas. Sus principales caraterísticas son las siguientes:

a) Que es realizado únicamente por acción oficial, aun cuando uno de los métodos que lo originen sea la iniciativa privada.

b) Su aspecto agronómico y jurídico.

c) Su celeridad, tanto de fundamento como de ejecución; la segunda por la propia actividad con que se lleva a cabo la concentración parcelaria en España y la primera por establecerlo así los Decretos que declaran de urgencia la utilidad pública de las operaciones.

d) El contacto constante de los particulares interesados con los Organismos que llevan a cabo la concentración. Esta se realiza a través de las Comisiones Locales, y quizá todos los que me escuchan sepan que están presididas por el Juez de Instrucción y forman parte de ella los señores Notario y Registrador del partido, dos Vocales agricultores designados por elección, el Ingeniero-Jefe

del Equipo de Trabajo y el Ingeniero encargado de los Servicios de la concentración.

e) La publicidad y difusión, que garantiza los intereses de los participantes en la concentración.

f) La audiencia, que permite a dichos participante la defensa de sus intereses, claramente establecida en el artículo 10 de la Ley de Concentración Parcelaria.

g) Y, por último, la participación de los particulares en los gastos de la concentración en forma de un recargo del 5 por 100 durante veinte años en la Contribución Territorial.

Obligatoriedad de la inscripción.

Quisiéramos, porque el tema nos atrae de un modo irresistible, entrar en consideraciones sobre uno de los aspectos más delicados de la Ley que comentamos, que es el que afecta a la obligatoriedad de la inexcusable inscripción que la nueva ordenación de la propiedad ha de tener en el Registro.

Seguramente oradores de superior preparación en este aspecto que el que os habla, tratarán con verdadera autoridad cuanto haya sobre la materia, pero estimo que, en esta línea de exposición del ensayo de concentración parcelaria en España, debo manifestar la necesidad de fluidificar el procedimiento que afecte la tierra española al Registro de la Propiedad, recurriendo a los procedimientos que sean precisos para conseguirlo.

Sería absolutamente necesario habilitar fórmulas para prescindir de consignar la historia registral de las parcelas de cada una de las nuevas fincas, dando un plazo para que las nuevas inscripciones pudieran ser judicialmente impugnadas, así como también la necesidad de que la traslación de los derechos reales de garantía u otros gravámenes o situaciones jurídicas que afecten a las parcelas de procedencia, se haga a instancia de parte en el mismo plazo anterior para posibles impugnaciones.

Orientación técnica.

En el aspecto técnico la confección del anteproyecto de concentración es la meta de los trabajos que se emprenden. Para ello es preciso, en primer lugar, hacer coincidir las superficies y valores que figuran como aportaciones de los distintos propietarios con las superficies y valores de la zona a concentrar. Este ajuste es necesario siempre que para la determinación de las bases de la concentración se trabaje sobre planos procedentes del Catastro y para proyectar sobre otros realizados por el Servicio de Concentración Parcelaria, y también aun en el caso en que ambas fases se realicen sobre un mismo plano, ya que, aun prescindiendo de

la diferencia de precisión de unos y otros, no existirá concordancia entre la superficie que se aporta y la que se adjudica, como consecuencia de la rectificación, supresión o creación de nuevos caminos. Ello obliga a establecer un cálculo de los llamados *coeficientes de deducción* que se aplican a las aportaciones individuales en superficie y en valor, obteniéndose así unas aportaciones que se denominan *aportaciones reducidas,* que son, en suma, las que se habrán de adjudicar a cada participante.

Para el cálculo de los coeficientes de deducción no solamente se consideran las diferencias que puedan existir como consecuencia del nuevo plan de caminos, sino las que se derivan al considerar un nuevo factor: la *masa común*, sobre la que habrá que actuar, por ejemplo, en el caso de que un camino no previsto se considere necesario en el momento de hacer el anteproyecto para dar salida a una o varias parcelas, o en aquellos otros en que se considere justo atender una reclamación formulada por algún propietario. Con la masa común se evita el tener que rectificar todo el anteproyecto de distribución cuando surge alguno de los supuestos anteriores.

La cuantía de la superficie y valor de esta masa común deben oscilar alrededor del 0,5 por 100 de la superficie y valor, respectivamente, de la zona a concentrar.

Como consecuencia del plan de caminos, la zona a concentrar, a efectos del anteproyecto de concentración parcelaria, constituye una malla delimitada por aquellas vías, por los caminos, y es en el interior de los espacios que dejan ellos en donde se estudia la nueva distribución de la propiedad. Estos espacios delimitados por vías de comunicación, caminos, cañadas, líneas de término o perímetro a concentrar, se denominan *masas de repartición,* dentro de las cuales se procede a laboriosos cálculos, que sirven para determinar las superficies y valores de las clases de tierras que comprende. Y es dentro de esta malla en donde encajan los lotes de reemplazo, para cuya situación se siguen los siguientes principios generales:

a) La concentración parcelaria procurará hacerse por clases de tierra y de cultivo. Debe, pues, procurar asignarse a cada propietario una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la que anteriormente poseía. Las compensaciones, caso de considerarse necesarias, se efectuarán en las clases intermedias, evitándose la

compensación en las excepcionales, por muy buenas o por muy malas.

b) La concentración parcelaria debe ser tan intensa como sea posible. Debe tenderse, pues, al coto redondo o, en caso de que resulte difícil de conseguir, a obtener un reducido número de parcelas.

c) En la nueva distribución deberá tenderse a aproximar a la casa de labor los lotes de reemplazo. En el caso de propietarios residentes en términos municipales colindantes, se procurará aproximar a los respectivos núcleos urbanos los nuevos lotes que se les atribuyan.

d) En la nueva distribución de la propiedad debe darse preferencia a las explotaciones de los pequeños propietarios, procurando acercar al núcleo urbano las parcelas que a éstos se atribuyan, aunque esto signifique una mayor ventaja para ellos.

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

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

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

No podemos por menos de elogiar la Ley de Diciembre de 1952. La conceptuamos como una Ley de ensayos que no hace más que habilitar directrices de carácter general para después, por disposiciones posteriores, ir dictando aquellas que fueren preciso al desenvolvimiento de las operaciones.

Decreto-Ley.

Sin embargo, como lógicamente había de suceder, al pasar del terreno doctrinal y jurídico a un orden práctico de realización se vió que era absolutamente necesario complementar la Ley anterior con algunas otras disposiciones, de las cuales la primera, fundamental, había de tener el rango de Ley.

Así, en efecto, fué promulgado el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954, cuyas características más importantes, que responden a otras tantas en las bases generales de la Ley, son las siguientes:

1.° Habilitación de un instrumento de notificación colectiva,

sin perjuicio de emplear la notificación individual cuando los propietarios afectados por la concentración promuevan personalmente reclamaciones o recursos.

2.º Establecimiento del sistema de recursos que en materia de concentración pudieran promover los participantes, y al que en la Ley únicamente se aludía.

Se ha admitido en este sistema la doctrina del silencio administrativo, y puede utilizarse la vía contenciosa una vez agotada la gubernativa.

En el caso de que algún propietario obtuviese una resolución firme, cuya ejecución obligue a rectificar una concentración ya realizada o con el proyecto definitivamente aprobado, se autoriza al Gobierno para sustituir la ejecución del fallo por una indemnización en metálico, aludida también en la Ley de 1952.

3.º Procedimiento de deslinde de las superficies y bienes de dominio público y su exclusión de la concentración.

4.º Facilitar el instrumento legal para la realización de las mejoras que deban llevarse a cabo con motivo de la concentración parcelaria.

5.º Ampliación de las finalidades de la concentración parcetaria contenidas en el artículo 6.º de la Ley de 20 de diciembre de 1952.

6.º Régimen jurídico de las tierras aportadas y de las aplicadas a cualquiera de los fines de la concentración parcelaria.

7.º Facultad de ocupación temporal de las tierras que se consideren precisas para dotar a las fincas de red de caminos.

8.º Alcance de la utilidad de la expropiación forzosa de terrenos para realización de obras de mejora.

Como cláusula preventiva para propietarios de mala fe, se aplica la norma de que no serán tenidas en cuenta las mejoras no autorizadas en los terrenos comprendidos dentro de la zona a concentrar, después de la aprobación del Decreto de declaración de utilidad pública.

Como antes hemos manifestado, nuestro deseo, nuestra vocación y nuestro impulso serían dedicar las palabras que restan de esta disertación al estudio, comentario y análisis de las disposiciones legales mencionadas y de las que complementariamente han sido dictadas después, especialmente la Orden Ministerial conjunta de Justicia y Agricultura de 22 de noviembre de 1954.

Labor realizada.

Pero al no poder olvidar el propósito de informar sobre el as-

pecto general del problema pasamos a ver cuál es la obra realizada hasta la fecha, con los instrumentos legales que han sido expuestos anteriormente y en veinte meses escasos de trabajo.

Como norma general se han rechazado todas las oportunidades solicitadas para llevar a cabo concentraciones de oficio, es decir, que se ha preferido en todo momento que voluntariamente los futuros participantes solicitasen la concentración en el mismo plazo y forma a que se refiere la Ley de 1952.

Casi recientemente, y después de admitido más de un centenar de solicitudes, un solo caso de concentración de oficio y en un perímetro reducidísimo, que es parte pequeña de un término municipal, por cierto de la provincia de Madrid, ha sido acometido al amparo del procedimiento señalado.

Desde la promulgación de la Ley han solicitado la concentración parcelaria 165 pueblos, pertenecientes a las provincias de Guadalajara, Salamanca, Soria, Valladolid, Burgos, Cuenca, Alava, Navarra, Avila, León, Zamora, Palencia, Córdoba, La Coruña, Orense, Pontevedra y Madrid; es decir, que en la actualidad, despejado el recelo que los propietarios tuvieron hacia el contenido de la Ley en los primeros momentos, el campo español comprende los grandes beneficios que puede recibir de la nueva ordenación de la propiedad si ésta se encauza por normas técnicas, jurídicas y sociales de un modo racional, y se ha lanzado a ella en masa, porque así podemos calificarlo al examinar las cifras anteriores y las que vamos a dar a continuación, queriendo acogerse a la nueva legislación.

Por eso dijimos antes que el propósito del legislador había sido hacer una Ley de ensayo, pero este carácter provisional y restrictivo ha sido desbordado por la realidad, y es absolutamente necesario habilitar nuevas disposiciones y, por supuesto, mayores medios económicos que permitan hacer frente a la nueva situación.

Si sumamos todas las hectáreas de los pueblos que han solicitado, con arreglo a las formalidades legales, la concentración parcelaria, encontramos la cifra de 313.663 Has., que afectan, aproximadamente, a 50.000 propietarios.

Resultados.

Y no se piense que ha quedado todo en solicitudes, sino que si seguimos el orden gradual de las operaciones a que se somete la tramitación de la concentración, nos encontramos con que la situación en estos momentos es la siguiente:

Zonas donde el proyecto está totalmente terminado y pendiente

de la terminación de la encuesta final, y, por lo tanto, de la concesión de los títulos provisionales y toma de posesión de las parcelas: Frechilla de Almazán, La Miñosa, Torrebeleña y Cantalapiedra, afectando a un total de 17.000 Has.

Zonas declaradas de utilidad pública: 122.553 Has.

Zonas que han solicitado la concentración en las que todavía se está pendiente de la promulgación del Decreto de utilidad pública. 191.130 Has.

Debemos hacer notar que la zona de Cantalapiedra, totalmente terminada, como antes hemos dicho, y pendiente solamente de la toma de posesión de las parcelas, tiene una extensión de 7.000 hectáreas, y creemos poder afirmar que será la primera concentración del mundo realizada con esta extensión y, por supuesto, en poco más de un año de trabajo.

En esta primera etapa de la concentración parcelaria en España apenas se han presentado reclamaciones por los interesados.

Si a las cuatro zonas a que hemos aludido, y que están totalmente terminadas, agregamos otras tres en período muy avanzado de tramitación, tendremos que la suma de las parcelas sobre las cuales han podido reclamar los propietarios es de 42.420. Pues bien: las alegaciones o recursos presentados ante las Comisiones Locales han sido solamente, frente a estas 42.420 parcelas, de 369, y después de resueltas por las Comisiones Locales, ante la Comisión Central no se han elevado más que 14, de las cuales *una* sólo es la que ha recurrido ante el Excmo. Sr. Ministro de Agricultura.

Continuando con el examen de las realizaciones y aspectos prácticos del estado de la concentración en España, debemos señalar que las obras realizadas en las zonas a concentrar, a través del Instituto Nacional de Colonización, se encuentran en período muy avanzado, y podemos juzgar de su importancia por las cifras siguientes:

CANTALAPIEDRA. -	Se han realizado	obras	por valor de	5.077.596,12	ptas.
TORREBELEÑA. -	—	—	—	438.025,66	—
FRECHILLA. -	—	—	—	2.912.418,73	—
FUENCEMILLÁN. -	—	—	—	612.369,90	—

Y la suma de los presupuestos aprobados hasta la fecha para obras en las demás zonas que están en período avanzado de ejecución o tramitación alcanza la cifra total de 35.500.000 pesetas.

Entre estas obras se incluyen mejoras de transformación de

secano en regadío, saneamientos, encauzamientos de ríos, limpieza de sus cauces, alumbramientos de agua, traídas de agua a los términos municipales afectados, construcción de abrevaderos colectivos y de viviendas, llegando en el caso de las zonas de Valladolid a la construcción de un poblado en una de las fincas rústicas que se han aportado a la concentración, y en algunos casos la luz y el teléfono han sido los heraldos que, ante los ojos atónitos de los campesinos, anunciaban el propósito del Gobierno español de mejorar por todos los medios, uno de los cuales es la concentración parcelaria, el ambiente de la vida rural.

En la actualidad, y para zonas especiales como la de Galicia, se está estudiando el modo de habilitar que, a través del Servicio de Concentración Parcelaria, con la colaboración del Crédito Agrícola, pueda llegarse a la redención de todos los foros, esa plaga que tenía atenazada la propiedad y el desarrollo de una de las más hermosas zonas agrícolas españolas.

Veamos ahora los resultados prácticos de las concentraciones realizadas, y aunque su traducción no puede por menos de hacerse en cifras, creo que es muy interesante la retención de las mismas para juzgar de la marcha y consecuencia de la solución española del problema:

CANTALAPIEDRA:

Superficie concentrada	7.046 Has.
Número de propietarios	380
Número de parcelas antes de la concentración	5.581
Número de parcelas después de la concentración	641
Superficie media de la parcela antes	1-13-92 Has.
Superficie media de la parcela después	9-91-87 Has.

TORREBELEÑA:

Superficie concentrada	1.600 Has.
Número de propietarios	215
Número de parcelas antes de la concentración	3.373
Número de parcelas después de la concentración	305
Superficie media de la parcela antes	0-17-76 Has.
Superficie media de la parcela después	1-95-35 Has.

FRECHILLA DE ALMAZÁN:

Superficie concentrada	2.559 Has.
Número de propietarios	65
Número de parcelas antes de la concentración	2.013
Número de parcelas después de la concentración	243

Superficie media de la parcela antes	0-51-78 Has.
Superficie media de la parcela después	4-28-94 Has.

LA MIÑOSA:

Superficie concentrada	404 Has.
Número de propietarios	97
Número de parcelas antes de la concentración	1.059
Número de parcelas después de la concentración ..	170
Superficie media de la parcela antes	0-37-45 Has.
Superficie media de la parcela después	2-32-66 Has.

No quiero más que hacer una alusión al costo de las operaciones, haciendo la comparación con otros países.

Sin obras:

ALEMANIA - Que la realiza por 2.000 a 2.500 ptas. por Ha.
FRANCIA - Que la realiza por 700 ptas. en la misma unidad superficial.
ESPAÑA - Que la lleva a cabo por 250 ptas. por Ha., en el supuesto de una concentración de 100.000 Has. anuales.

Con obras:

ALEMANIA - Que la realiza a razón de 4.500 ptas. por Ha.
HOLANDA - A razón de 10.000 a 12.000 ptas. por Ha.
SUIZA - Por un importe de 10.000 a 20.000 ptas. por Ha.
ESPAÑA - Que le cuesta solamente alrededor de 2.000 ptas. por Ha.

Conservación de la concentración.

Entre los problemas que quedan en pie para llegar a una perfección de procedimiento que estabilice la obra de un modo definitivo, está el de la conservación de la concentración.

No es posible pensar que ningún Gobierno, y mucho menos el español, de inferiores recursos a otros países en los que se han adoptado las medidas que jurídicamente pueden acordarse, invierta los millones de pesetas a que asciende el coste de la concentración para que a los pocos años, por actos *inter vivos* o *mortis causa,* vuelva la propiedad al estado que anteriormente tenía.

El Estado ha promulgado, junto a las medidas que con tal carácter figuran en la Ley de 1952, la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, que intenta atajar el mal; pero a juicio nuestro esta disposición no es suficiente, y será preciso dedicar a la cuestión una atención mayor, para llegar a encontrar una fórmula satisfactoria.

Con todos los datos y la exposición que he tenido el honor de haceros no he pretendido, como dije al principio, más que plantear un problema real y llevaros al convencimiento de que existe; considerar que no es un problema español, sino que tiene una presencia en todos los países europeos, de los cuales los de técnica jurídica y administrativa más avanzada lo han acometido con verdadero lujo de medios y consignaciones, y después demostrar que, cuando un pueblo y un Gobierno desean acometer la solución de un problema, que tanto afecta a sus intereses agrarios, ha llegado en poco más de un año y medio a encontrar realidades que en otros países gozan de una inversión de tiempo y dinero infinitamente superiores al nuestro. *Final.*

No queda más que continuar en el camino emprendido, habilitar recursos y, sobre todo, utilizar la colaboración de todos los técnicos agronómicos y de todos los técnicos jurídicos, que tantas muestras de valía han dado en nuestro país, para encontrar las soluciones que hagan de la concentración parcelaria un medio de bienestar para los campesinos españoles.