

UNIVERSIDAD DE LLEIDA
FACULTAD DE DERECHO Y ECONOMIA
Departamento de Derecho Público

**La concentración parcelaria eco-compatible,
instrumento de desarrollo rural integrado y sostenible**

Régimen jurídico de la institución

OBRA BILINGÜE

EDICIÓN EN CASTELLANO

MEMORIA DE DOCTORADO

que presenta el doctorando

ENRIQUE VALENCIA SANCHO

para la obtención del grado de Doctor,

bajo la dirección del Catedrático de Derecho Administrativo

Dr. JUAN PEMÁN GAVÍN

Lleida, 2002

RESUM

Es presenta la concentració parcel·lària com una institució jurídica de naturalesa administrativa. Es demostra que els antecedents normatius i fàctics d'aquesta millora rural són més antics del que s'havia entès fins ara.

Es sistematitza la jurisprudència relativa a la concentració parcel·lària emanada del Tribunal Suprem, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i del Tribunal Europeu de Drets Humans, així com els principis generals que se n'infereixen. Es constata que el desconeixement d'aquests principis ha dut a una gestió viciada de la concentració parcel·lària, *de lege lata*, puix que no s'hi tenen en compte el seu caràcter ecocompatible, la

inconstitucionalitat de les limitacions ex art. 218.1 de la Llei de reforma i desenvolupament agrari a la tutela judicial efectiva, l'obligació d'indemnitzar les deduccions ex art. 202, i la necessitat de cloure les actuacions en un termini raonable. Tot plegat, comporta una profunda catarsi dels paràmetres de gestió de la concentració, a la llum de la jurisprudència.

Es fa una anàlisi crítica del Dret positiu, evidenciant la seva inadaptació a la realitat actual, a la Constitució i al Dret comunitari. Com a solució *de lege ferenda*, es proposa aquesta nova arquitectura jurídica: una directiva comunitària que fixi els trets essencials que la concentració ha de tenir a tota la Unió, segons el model agrari europeu i atesa la tendència del Dret comunitari al desenvolupament rural integrat i sostenible; una llei estatal de mínims (amb els preceptes bàsics i d'aplicació plena corresponents a les competències estatals en la matèria), que transposi l'esmentada directiva comunitària i adapti els seus principis a la nostra realitat; les lleis autonòmiques que adequin la normativa comunitària i estatal a les peculiaritats de cada comunitat autònoma; la jurisprudència i els principis generals, que completen el règim jurídic de la institució.

A la fi, partint de la constatació de les mancances de la regulació i la gestió actuals, es propugna una renovació d'aquesta institució jurídica, per tal d'adequar-la a les exigències de la societat actual i als principis informadors dels ordenaments jurídics comunitari i constitucional, d'acord amb els quals la concentració parcel·lària queda configurada com una eina més al servei del desenvolupament rural integrat i sostenible.

RESUMEN

Se presenta la concentración parcelaria como una institución jurídica de naturaleza administrativa. Se demuestra que los antecedentes normativos y fácticos de esta mejora rural son más antiguos de lo que hasta ahora se había entendido.

Se sistematiza la jurisprudencia relativa a la concentración parcelaria emanada del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como los principios generales que de ella se infieren. Se constata que el desconocimiento de estos principios ha llevado a una gestión viciada de la concentración parcelaria, *de lege lata*, puesto que no se tienen en cuenta su carácter eco-compatible, la inconstitucionalidad de las limitaciones ex art. 218.1 de la Ley de Reforma y

Desarrollo Agrario a la tutela judicial efectiva, la obligación de indemnizar las deducciones *ex art.* 202 y la necesidad de concluir las actuaciones en un plazo razonable. Ello comporta una profunda catarsis de los parámetros de gestión de la concentración, a la luz de la jurisprudencia.

Se hace un análisis del Derecho positivo, evidenciando su inadaptación a la realidad actual, a la Constitución y al Derecho comunitario. Como solución *de lege ferenda*, se propone esta nueva arquitectura jurídica: una directiva comunitaria que fije las características esenciales que la concentración parcelaria ha de tener en toda la Unión, de acuerdo con el modelo agrario europeo y atendiendo a la tendencia del Derecho comunitario al desarrollo rural integrado y sostenible; una ley estatal de mínimos (con los preceptos básicos y de aplicación plena correspondientes a las competencias estatales en la materia), que trasponga la citada directiva comunitaria y adapte sus principios a la realidad hispana; las leyes autonómicas que adecúen la normativa comunitaria y estatal a las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma; la jurisprudencia y los principios generales, que completan el régimen jurídico de la institución.

En definitiva, partiendo de la constatación de las deficiencias de la regulación y la gestión actuales, se propugna una renovación de esta institución jurídica, para adecuarla a las exigencias de la sociedad actual y a los principios informadores de los ordenamientos jurídicos comunitario y constitucional, de conformidad con los cuales, la concentración parcelaria queda configurada como un instrumento más al servicio del desarrollo rural integrado y sostenible.

SUMMARY

Land consolidation is presented as a judicial institution of environmental administration. It has been demonstrated that previous rules and the bases of these rural improvements are older than what we had thought before now.

Systematise the jurisprudence related to land consolidation, issued by The Supreme Court, The Constitutional Court, The European Court of Justice and The European Court of Human Rights, and the general principles concluded by this. It's recognised that the ignorance of these has caused poor administration in land consolidation, *de lege lata* given that its ecocompatible characteristics have not been taken into consideration. The unconstitutional

bounding ex art. 218.1 of the Agricultural Reformation and Development Act to the actual judicial protection, the obligation to indemnify the deductions ex art. 202 and the need to conclude within a reasonable time. This means a profound catharsis of the parameter of consolidation administration, in light of jurisprudence.

An analysis of positive law, demonstrating its unadapted to present realities, to the constitution and Community law. As a solution to *de lege ferenda*, this new judicial architectonic is proposed. An order from the U. E. set the essential characteristics that consolidation had to have in the whole Union. According to the European Agricultural model, giving attention to the tendency of Community laws to maintainable integrated rural development. A minimal state law (with the basic precepts and the full implementation corresponding to the state) that transfers the mentioned U. E. order and adapts its principals to our reality; the autonomic laws that adapt the U. E. and state ruling to the peculiarities of each autonomic community. The jurisprudence and the general principals that complete the judicial regime of the institution.

In conclusion starting with the proof of the deficiencies in the present regulation and administration, a renovation of this judicial institution is proposed, to adapt to the demands of modern society and the principal reports on the U. E. and constitutional regulations. In agreement with which, land consolidation would be an instrument to serve maintainable integrated rural development.

RÉSUMÉ

On présente le remembrement rural comme une institution juridique de nature administrative. On démontre que les origines normatifs et pratiques de cet aménagement rural sont plus anciens qu'on avait publié jusqu'à cet moment.

On systématise la jurisprudence de la Cour Suprême, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour de Justice des Communautés Européennes et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en matière de remembrement rural, et aussi les principes généraux qu'en résultent. On vérifie que la méconnaissance de ces principes a mené à une sorte de gestion viciée du remembrement rural, *de lege lata*, puisque n'on a pas eu compte de sa compatibilité avec le milieu naturel, de l'inconstitucionalité des limitations ex art. 218.1 de la

Loi de Reforme et Développement Agricole à la tutelle judiciaire effective, de l'obligation d'indemniser les déductions faites ex art. 202 et de l'obligation de finir les opérations dans un délai raisonnable. Ça suppose une profonde catharsis du remboursement rural à vue de la jurisprudence.

On fait une analyse du Droit en vigueur et on manifeste sa inadaptation à la réalité actuelle, à la Constitution et au Droit communautaire. Comme solution *de lege ferenda*, on propose cette nouvelle architecture juridique: une Directive communautaire, pour arrêter les caractéristiques essentielles du remboursement rural dans toute l'Union, selon le modèle agricole européen et en vue de la tendance du Droit communautaire au développement rural intégré et soutenable; une loi nationale des règles minimales exigibles dans tout l'État (avec des préceptes fondamentaux et d'application pleine correspondants aux compétences d'État en cette matière), pour y transposer la dite Directive communautaire et pour adapter ses principes à la réalité espagnole; des lois autonomiques, pour approprier les règles de l'Union et d'État aux caractéristiques de chaque Communauté Autonome; en fin, la jurisprudence et les principes généraux, lesquels complètent le régime juridique de la institution.

En définitive, on identifie les déficiences de la régulation et de la gestion actuelles et, pour les surmonter, on propose une rénovation de cette institution juridique, pour l'adapter aux exigences de la société actuel et aux principes fondamentaux du Droit communautaire et de la Constitution espagnole, selon lesquels, le remboursement rural est configuré comme un outil au service du développement rural intégré et soutenable.

UNIVERSIDAD DE LLEIDA
FACULTAD DE DERECHO Y ECONOMIA
Departamento de Derecho Público

**La concentración parcelaria eco-compatible,
instrumento de desarrollo rural integrado y sostenible**

Régimen jurídico de la institución

OBRA BILINGÜE

EDICIÓN EN CASTELLANO

MEMORIA DE DOCTORADO

que presenta el doctorando

ENRIQUE VALENCIA SANCHO

para la obtención del grado de Doctor,

bajo la dirección del Catedrático de Derecho Administrativo

Dr. JUAN PEMÁN GAVÍN

Lleida, 2002

SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN ESTA OBRA

SIGLAS	SIGNIFICADO
BD/BDF	Bases definitivas/bases definitivas firmes.
BIMA	<i>Butletin d'Information du Ministère de l'Agriculture et de la Forêt.</i>
BOA	Boletín Oficial de Aragón.
BOC	Boletín Oficial de Cantabria.
BOCYL	Boletín oficial de Castilla y León.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BOR	Boletín Oficial de La Rioja.
BOTHA	Boletín Oficial del Territorio Histórico de Alava.
C.A./CC. AA.	Comunidad Autónoma/Comunidades Autónomas.
CE	Constitución española de 1978.
CEDH	Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en el ámbito del Consejo de Europa
CLCP	Comisión Local de Concentración Parcelaria.
CP	Concentración parcelaria.
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea.
DOCM	Boletín Oficial de Castilla-La Mancha.
DOE	Diario Oficial de Extremadura.
DOGA	Diario Oficial de Galicia.
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.
DOGV	<i>Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la

	alimentación).
F. J.	Fundamento jurídico.
GATT	<i>General Acord of the Trading and Taxes</i> (Acuerdo General de Aranceles y Comercio)
INC	Instituto Nacional de Colonización.
IRYDA	Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.
LARA	Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, del Parlamento de Andalucía.
LCP-ALE	<i>Flurbereinigungsgesetz</i> de 16 de marzo de 1976 (Ley alemana reguladora de la CP, modificada por Ley de 23.8.1994).
LCP-AST	Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural.
LCP-AUS	<i>Flurverfassungs-Grandsatzgesetz</i> 1951, BGBl. Nr. 103 (Ley austríaca reguladora de la CP).
LCP-BEL	<i>Loi du 22 juillet 1970, relative au remembrement légal de biens ruraux</i> (Ley belga reguladora de la CP).
LCP-CANT	Ley cántabra 4/1990, de 23 de marzo, sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables.
LCP-CANT-2000	Ley cántabra 4/2000, de 13 de noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario.
LCP-CYL	Ley núm. 14/1990, de 18 de noviembre, de Concentración Parcelaria, de Castilla y León.
LCP-DIN	<i>Land Consolidation Act: Regulation n° 318 of 25th April 1996 on land consolidation between agricultural proprieties</i> (Ley danesa reguladora de la CP).
LCP-FRAN	<i>Code Rural.- Partie Législative</i> (regulación básica de la CP en Francia).
LCP-GAL	Ley gallega de 14 de agosto de 1985, de concentración parcelaria para Galicia.
LCP-GAL-2001	Ley 12/2001, de 10 de septiembre, de modificación de la Ley de Concentración Parcelaria para Galicia.
LCP-LUX	<i>Loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux</i> (Ley luxemburguesa reguladora de la CP, modificada por Ley de 6.8.1996).
LCP-MAR	<i>Dahir n° 1-62-105 du 27 Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement Rural</i> (Ley reguladora de la CP de Marruecos, modificada per Ley de 25 de julio de 1969, <i>Dahir n° 1-69-32 du 10 Joumada I 1389</i>).
LCP-POR/1	<i>Decreto-Ley n°. 384/88, de 25 de Outubro. Estabelece o novo regime de emparcelamento rural</i> (Ley reguladora de la CP de Portugal).
LCP-POR/2	<i>Decreto-Ley n° 103/90, de 22 de março, desenvolve as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos</i> (Decreto-Ley portugués que desarrolla la LCP-POR/1).
LCP-SUE	<i>Fastighetsbildningslagen (1970:988)</i> (Ley reguladora de la CP de Suecia).
LCP-SUI	<i>Loi sur l'agriculture (Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne), du 3 octobre 1951 (Etat le 1er janvier 1994)</i> (Ley federal reguladora de la CP de Suiza).
LFRIA	Ley Foral de Navarra 18/1994, de 9 de diciembre, de reforma de las infraestructuras agrícolas.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LJCA-56	Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOADR	Ley asturiana 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural.
LOPD	Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
LRDA	Ley de reforma y desarrollo agrario, texto refundido aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero.
LRJAPPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
PAC	Política Agrícola Común.
Pág./págs.	Página/páginas
RAP	Revista de Administración Pública.
Sgs.	Siguientes
STC y STS	Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, respectivamente.
TC y TS	Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo, respectivamente.
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
TCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de Estrasburgo.
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
TUE	Tratado Constitutivo de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UMC	Unidades mínimas de cultivo.

**La concentración parcelaria eco-compatible,
instrumento de desarrollo rural integrado y
sostenible**

Régimen jurídico de la institución

INDICE

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE: ENTORNO JURIDICO DE LA CONCENTRACION PARCELARIA

Capítulo I : La concentración parcelaria como institución de Derecho público

I. Concentración parcelaria y Derecho agrario	p. 2
1. Génesis del Derecho agrario	p. 2
2. Polémica doctrinal sobre la autonomía del Derecho Agrario	p. 5
3. Publicación progresiva de los planteamientos doctrinales sobre la naturaleza jurídica del Derecho Agrario	p. 12
4. La CP, como institución del Derecho Agrario Público	p. 17
II. Concentración parcelaria y Derecho Administrativo	p. 21
1. Justificación del estudio	p. 21
2. Aproximación al concepto del Derecho Administrativo	p. 22

3. Fundamentos legales y doctrinales para el encaje administrativo de la CP _____ p. 30
4. El Derecho Administrativo, como Derecho estatutario de las Administraciones Públicas ____ p. 44
5. La CP en el marco del Derecho Administrativo Agrario _____ p. 46

Capítulo II : La concentración parcelaria en el marco del intervencionismo agrario

- I. La reforma agraria** _____ p. 49
 1. La reforma agraria, como modalidad global de política agraria _____ p. 49
 2. Breve excursio histórico del reformismo agrario español _____ p. 63
- II. La colonización agraria** _____ p. 69
 1. Evolución histórica de la colonización agraria española _____ p. 69
 2. Colonización agraria *versus* concentración parcelaria _____ p. 76
- III. La ordenación rural** _____ p. 86
 1. La ordenación rural, como resultado de la evolución histórica de la colonización y la CP ____ p. 86
 2. Configuración jurídica de la institución de la ordenación rural _____ p. 87
 3. Ordenación rural y concentración parcelaria _____ p. 90
- IV. A modo de conclusión** _____ p. 94
 1. Las tres fases históricas del reformismo agrario español _____ p. 94
 2. Refundición de las diferentes manifestaciones del intervencionismo agrario en la LRDA ____ p. 96
 3. Reflexiones finales _____ p. 99

SEGUNDA PARTE : LA INSTITUCIÓN JURIDICA DE LA CONCENTRACION PARCELARIA

Capítulo I : Antecedentes históricos

- I. Antecedentes remotos** _____ p. 103
 - 1.- Planteamiento general _____ p. 103
 - 2.- Antecedentes primigenios, en los pueblos hebreo y romano _____ p. 104
- II. Antecedentes a nivel del Derecho comparado** _____ p. 110
 - 1.- Cuestiones previas _____ p. 110

2. Primeras manifestaciones de CP, entre los siglos XIV y XVI _____	p. 111
3. Generalización de las actuaciones de CP, a partir del siglo XVII _____	p. 112
4. Primeras reglamentaciones de la CP _____	p. 113
5. Revitalización de las actuaciones de CP en el siglo XX _____	p. 114
III. Antecedentes españoles _____	p. 115
1.- Antecedentes teóricos _____	p. 115
2.- Actuaciones privadas de CP entre los siglos XII y XIV _____	p. 124
3.- Antecedentes normativos _____	p. 125

Capítulo II : Rasgos identificadores de la institución de la CP

I. Concepto _____	p. 141
1. El concepto de CP en el Derecho interno _____	p. 141
2. El concepto de CP en el Derecho comparado _____	p. 152
3. Por una redefinición del concepto de CP, <i>de lege ferenda</i> _____	p. 162
II. Naturaleza jurídica y tipología de la institución _____	p. 181
1. Naturaleza jurídica _____	p. 181
2. Tipología de las actuaciones de CP _____	p. 194
III. Principios rectores _____	p. 198
1. Los tres principios capitales _____	p. 198
2. Otros principios, atemperadores de los principios capitales de la CP _____	p. 211
IV. Teleología de la concentración parcelaria _____	p. 241
1. Causas y finalidades tradicionales _____	p. 241
2. Los nuevos cometidos de la CP _____	p. 253
V. Justificación de la concentración parcelaria _____	p. 269
1. Ventajas _____	p. 269
2. Desventajas _____	p. 278
3. Vigencia y porvenir de la CP _____	p. 287

VI. La Administración gestora de la CP	p. 290
1. La gestión de la CP, <i>de lege lata</i>	p. 290
2. La gestión de la CP, <i>de lege ferenda</i>	p. 295

TERCERA PARTE : LA REGULACION DE LA CP EN EL DERECHO COMPARADO

Capítulo I : Experiencias europeas más consolidadas

I. La <i>flurbereinigung</i> de Alemania	p. 307
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos	p. 307
2. Estado actual de la <i>flurbereinigung</i> alemana	p. 310
II. El <i>remembrement rural</i> de Francia	p. 312
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos	p. 312
2. Estado actual del <i>remembrement</i> francés	p. 317
III. El <i>remaniement rural</i> de Suiza	p. 323
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos	p. 323
2. Estado actual del <i>remaniement parcellaire</i> suizo	p. 327

Capítulo II : Regulaciones emergentes de la CP

I. El <i>remembrement des biens ruraux</i> de Luxemburgo	p. 335
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos	p. 335
2. Estado actual del <i>remembrement des biens ruraux</i> luxemburgués	p. 336
II. El <i>emparcelamento rural</i> de Portugal	p. 341
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos	p. 347
2. Estado actual de la CP en Portugal	p. 347
III. El <i>remembrement rural</i> de Marruecos	p. 347
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos	p. 347
2. Estado actual de la CP en Marruecos	p. 348
3. Perspectivas de una nueva reforma legislativa	p. 350

Capítulo III : Otras experiencias de CP en el Derecho comparado

- I. La *Ruilverkaveling* de los Países Bajos** _____ p. 352
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos _____ p. 352
 2. Estado actual de la CP holandesa _____ p. 355
- II. El *remembrement de biens ruraux* de Bélgica** _____ p. 358
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos _____ p. 358
 2. Estado actual de la CP belga _____ p. 359
- III. La *ricomposizione delle proprietà frammentata* de Italia** _____ p. 362
1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos _____ p. 362
 2. Estado actual de la *ricomposizione delle proprietà frammentate* italiana _____ p. 363
- IV. La concentración parcelaria en otros países** _____ p. 367
1. La CP en el continente europeo _____ p. 367
 2. Extensión de la CP por todo el mundo _____ p. 372

CUARTA PARTE: REGIMEN JURIDICO DE LA CONCENTRACION PARCELARIA

Capítulo I : Marco comunitario y convencional

- I. Breve exégesis de la PAC del siglo XX** _____ p. 377
1. A la búsqueda del modelo comunitario de agricultura que ha de informar la CP _____ p. 377
 2. El modelo agrario productivista de la PAC tradicional (PAC-I) _____ p. 379
 3. Reorientación de la PAC con la reforma de 1992 (PAC-II) _____ p. 382
 4. La PAC-III, una política agraria para estrenar el nuevo milenio _____ p. 385
- II. Los Reglamentos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión** _____ p. 391
1. Régimen jurídico de los Fondos Estructurales hasta 31.12.1999 _____ p. 391
 2. Régimen jurídico vigente desde 1.1.2000 _____ p. 397
 3. Otras normas que coadyuvan en la configuración del modelo comunitario de CP _____ p. 409
 4. La CP en la jurisprudencia del TJCE _____ p. 421

III. La garantía de los derechos en el Derecho comunitario _____ p. 423

1. Cuestionamiento histórico de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario _____ p. 423
2. La Sentencia Hauer, como manifestación más genuina de los planteamientos del TJCE en materia de derechos fundamentales _____ p. 425
3. La plena garantía actual de los derechos fundamentales por el Derecho comunitario _____ p. 426
4. Los códigos de buena conducta administrativa, como culminación del sistema comunitario de protección de los derechos de los ciudadanos _____ p. 430

IV. Incidencia del marco comunitario sobre la concentración parcelaria _____ p. 433

1. Previsible reincentivación de las actuaciones de CP _____ p. 433
2. Incidencia sobre el régimen jurídico español de la CP _____ p. 439

V. Marco convencional internacional _____ p. 448

1. La CP en el ámbito de actuación de la ONU _____ p.448
2. La CP en el seno del Consejo de Europa _____ p. 453
3. Jurisprudencia internacional del Tribunal Europeo de Derechos Humanos _____ p. 456

Capítulo II : Marco constitucional

1. Tratamiento constitucional del intervencionismo agrario _____ p. 465
2. Ordenamiento constitucional de las competencias agrarias _____ p. 477
3. Incidencia del Derecho comunitario sobre el sistema constitucional de competencias _____ p. 486
4. A modo de conclusión _____ p. 488

Capítulo III : Marco legal vigente en España, en materia de CP

I. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y otras normas jurídicas de ámbito estatal _____ p. 491

1. Visión global del régimen jurídico de la CP española _____ p. 491
2. Aportaciones positivas de la LRDA _____ p. 494
3. Argumentos que aconsejan la sustitución de la LRDA por una nueva regulación _____ p. 496
4. Viabilidad constitucional de una normación estatal de la CP _____ p. 508

II. Normativa autonómica de la CP _____ p. 522

1. La CP en Andalucía _____ p. 524

2. La CP en Galicia _____	p. 526
3. La CP en Asturias _____	p. 531
4. La CP en Cantabria _____	p. 535
5. La CP en Castilla y León _____	p. 540
6. La CP en Navarra _____	p. 543
7. La CP en Aragón _____	p. 548
8. La CP en Castilla-La Mancha _____	p. 554
9. La CP en el País Vasco _____	p. 554

Capítulo IV : Aportaciones jurisprudenciales al régimen jurídico de la CP

I. Sistemas de control judicial de la actuación administrativa _____ p. 560

1. Evolución desde los sistemas de justicia retenida hacia los de plenitud del control judicial ____	p. 560
2. La especialización de la justicia administrativa en el Derecho comparado _____	p. 563
3. El sistema español de control judicial de la actividad administrativa _____	p. 567

II. Jurisprudencia constitucional _____ p. 576

1.- Doctrina constitucional de la STC 150/1998, de 2 de julio _____	p. 576
2.- Doctrina constitucional de la STC 127/1999, de 1 de julio _____	p. 578

III. Jurisprudencia Contencioso-Administrativa _____ p. 579

1.- Doctrina sobre el control judicial de la Administración gestora de la CP _____	p. 579
2.- Doctrina sobre la interpretación de la LRDA según la realidad del Estado autonómico _____	p. 581
3.- Doctrina sobre la preclusividad de las bases definitivas firmes _____	p. 582
4.- Doctrina legal sobre la impugnabilidad del acuerdo de CP _____	p. 584
5.- Doctrina legal sobre la indemnización de las deducciones ex art. 202 LRDA _____	p. 585
6.- Doctrina legal sobre las notificaciones en el procedimiento de CP _____	p. 588

QUINTA PARTE : ANALISIS CRITICO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Capítulo I : Aspectos generales del procedimiento de CP

1. La especialidad del procedimiento de CP _____	p. 592
--	--------

2. Procedimiento universal y procedimientos específicos _____ p. 592
3. Mención especial del procedimiento simplificado ex art. 201 de la LRDA _____ p. 606
4. Las fases del procedimiento universal _____ p. 615
5. Por una simplificación procedimental de los procesos de CP _____ p. 623

Capítulo II : Fase preparatoria

I. Hacia la potenciación de esta fase con elementos garantes de la eco-compatibilidad de la CP _____ p. 626

1. Necesidad de teñir la fase preparatoria de un marcado carácter medioambiental _____ p. 626
2. Introducción de la evaluación ambiental estratégica en las actuaciones de CP _____ p. 633
3. Substitución del tradicional informe previo por un estudio de viabilidad jurídica, socioeconómica y medioambiental _____ p. 640
4. Incorporación de las EIA en los procesos de CP _____ p. 647

II. Formas de inicio de la CP _____ p. 675

1. El inicio voluntario _____ p. 675
2. El inicio de oficio _____ p. 682

III. La norma de inicio de la CP _____ p. 690

1. Las diferentes opciones legales sobre la norma de autorización inicial de la CP _____ p. 690
2. Contenido del Decreto _____ p. 694
3. La publicidad del Decreto de CP _____ p. 702
4. Impugnabilidad de los Decretos de CP _____ p. 703
5. Efectos del Decreto de CP _____ p. 710
6. A modo de conclusión _____ p. 716

Capítulo III : Fase de las bases rectoras de la concentración

I. Organos y formas de participación _____ p. 720

1. La asamblea general de partícipes de la CP _____ p. 720
2. La Comisión Local de Concentración Parcelaria _____ p. 731
3. Junta Auxiliar de Clasificación de Tierras _____ p. 749

- II. Trabajos de preparación de las bases** _____ p. 751
1. Determinación del perímetro definitivo de la zona a concentrar _____ p. 751
 2. La investigación de la propiedad _____ p. 759
 3. La clasificación, valoración y fijación de los coeficientes de compensación _____ p. 777

- III. Contenido esencial y preclusividad de las bases** _____ p. 785
1. Contenido y publicación de las bases rectoras de la concentración _____ p. 785
 - 2.- Impugnación y preclusividad de las bases definitivas _____ p. 788

Capítulo IV : Fase de reordenación de la propiedad fundiaria

- I. El proyecto de CP** _____ p. 802
1. El proyecto y el acuerdo de CP, como documentos fundamentales de esta fase procedimental p. 802
 2. Contenido esencial y encuesta del proyecto de CP _____ p. 803
 3. Criterios a aplicar en la reordenación de la propiedad _____ p. 806
- II. El acuerdo de CP** _____ p. 815
1. Criterios legales y jurisprudenciales para la ordenación del acuerdo de CP _____ p. 815
 2. Replanteamiento jurídico de las deducciones del procedimiento de CP _____ p. 817
 3. Errática evolución de la doctrina legal sobre la impugnabilidad del acuerdo de CP _____ p. 827
 4. Las permutas posteriores al acuerdo, en el procedimiento especial de CP _____ p. 840

Capítulo V : Fase de implementación de la concentración

- I. La toma de posesión** _____ p. 843
1. Toma de posesión provisional y definitiva _____ p. 846
 2. Efecto suspensivo de los recursos contra el acuerdo sobre la toma de posesión _____ p. 846
 3. Transferencia de la propiedad _____ p. 849
 4. Las reclamaciones de cabida _____ p. 852
- II. El acta de reorganización de la propiedad** _____ p. 853
1. Momento procedimental óptimo para la elaboración de este documento final _____ p. 853
 2. Contenido preceptivo del acta de reorganización y adecuación al acuerdo firme _____ p. 854
 3. Inscripción de los nuevos títulos de propiedad _____ p. 857
 4. Entrega de la documentación a la Gerencia Catastral _____ p. 864

III. Las obras conexas a la CP _____	p. 865
1. El Plan de obras y mejoras territoriales _____	p. 865
2. Los caminos de CP y las vías pecuarias _____	p. 869
IV. Régimen jurídico de la propiedad concentrada _____	p. 876
1. Las unidades mínimas de cultivo de las zonas concentradas _____	p. 877
2. Destino de las tierras sobrantes de la masa común _____	p. 879
3. Régimen jurídico de las fincas de propietario desconocido _____	p. 885

CONCLUSIONES FINALES

ANEXOS

Anexo I : Normativa _____	I
Anexo II : Jurisprudencia de concentración parcelaria _____	XIX
Anexo III : Bibliografía _____	XXXIII
Anexo IV : Hemerografía _____	XLV
Anexo V : Trabajos especializados publicados en obras colectivas _____	LIX
Anexo VI : Publicaciones de concentración parcelaria en los diarios oficiales autonómicos _____	LXXIII
Anexo VII : Otros documentos de interés _____	CXXIX

INTRODUCCION

Nuestro estudio de la institución jurídica de la concentración parcelaria (en adelante, CP) se inicia con el replanteo de su ubicación, en el marco de las ciencias jurídicas. Nos planteamos en primer lugar cuál es el encaje jurídico que le resulta más adecuado, advirtiendo que hay, cuando menos, tres alternativas a analizar: el tradicional encaje civilista, la alternativa del Derecho agrario y el estudio de la CP desde la perspectiva del Derecho administrativo económico. Nos decantamos por esta última opción, a la vista de las características intrínsecas de la normativa que regula la institución, de los criterios hermenéuticos aportados por las jurisprudencias del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de las soluciones arbitradas en diferentes legislaciones del Derecho comparado, así como de nuestra propia experiencia profesional en la dirección técnica jurídica de múltiples procesos de concentración parcelaria.

Contrastando el régimen jurídico estatal de esta institución con la realidad económica, política y social en la que se han de desarrollar actualmente las actuaciones públicas de CP con los principios que informan la Constitución española de 1978 y con el Derecho comunitario, constatamos la obsolescencia de la regulación que incluye la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (en adelante, LRDA).

Al mismo tiempo, un análisis profundo y sistematizado de la jurisprudencia dictada hasta ahora en materia de CP por los tribunales nacionales e internacionales nos pone evidencia que ni la doctrina científica ni las administraciones públicas gestoras de esta mejora rural están interpretando y aplicando la regulación vigente como sería de desear. Detectamos un preocupante desconocimiento de la jurisprudencia dominante en materias de tanta transcendencia jurídica

como el sistema escalonado de recursos que singulariza el procedimiento especial de CP (especialmente en lo que respecta a la tácita derogación de los dos motivos para la impugnación de los acuerdos de concentración que establece el tenor literal del art. 218.1 de la LRDA) o a la indemnizabilidad de las deducciones que se practican y de las servidumbres prediales que se crean *ex novo*, en el curso de los procesos de concentración que se desarrollan en nuestro país.

Es a partir de esta doble constatación que orientamos nuestro trabajo hacia un doble objetivo:

1º) Un objetivo *de lege lata*, que consiste en la concreción de los criterios hermenéuticos con los que se ha de interpretar la regulación vigente, para adecuarla a la doctrina legal establecida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo especializada en la materia y por la doctrina constitucional establecida por el intérprete supremo de la Constitución.

2º) Un objetivo *de lege ferenda*, que, partiendo de la base de la insatisfactoria regulación actual de la institución, se concreta en la elaboración de una serie de propuestas que tienen como finalidad la reforma en profundidad de la normativa vigente en materia de CP, para adaptarla a las exigencias del mundo actual, a las últimas tendencias del Derecho comunitario, a la Constitución, a la nueva realidad sociopolítica del Estado y al nuevo contexto internacional, en el que predomina la globalización de la economía y la perspectiva de una futura reducción del proteccionismo agrario.

Este planteamiento reformista nos conduce al núcleo esencial de la tesis, que consiste en dar la respuesta más adecuada a dos preguntas fundamentales:

1ª) Qué modelo de CP queremos para nuestro país?

Para responder a esta primera cuestión, analizamos de dónde venimos (ocupándonos de los antecedentes de la CP y de su diferenciación con instituciones conexas tales como la colonización y la ordenación rural) y a dónde queremos llegar (cosa que, en primer lugar, nos obliga a examinar el concepto vigente de la CP y, en segundo lugar, viendo que esta concepción de la CP ha quedado desfasada, ello nos impele a proponer una reorientación de esta suerte de actuaciones públicas, a fin de dar la respuesta más adecuada a las exigencias del mundo actual y a las perspectivas de futuro).

2ª) Qué Parlamentos han de llevar a cabo la reforma legal necesaria a estos efectos?

Visto que nos encontramos en un Estado autonómico y que las competencias relativas a las actuaciones de CP han sido transferidas a todas las Comunidades Autónomas (en adelante, CC. AA.), suele darse por entendido que la reforma legislativa compete a los respectivos Parlamentos autonómicos. De hecho, algunas CC. AA. ya han aprobado su propia regulación de la CP, aun cuando no siempre lo han hecho como correspondía, como resulta palpable en el pormenorizado análisis crítico que efectuamos de esas regulaciones autonómicas.

Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla como aparenta *prima facie*, porque la complejidad del procedimiento especial de CP hace que la regulación que establece la LRDA incluya materias transferidas a las CC. AA. junto con otras que la Constitución reserva al Estado, cosa que significa que ni las Cortes Generales ni los diferentes Parlamentos autonómicos pueden emprender en solitario la necesaria actualización del petrificado texto refundido de la LRDA.

El problema de fondo, que ya estaba latente desde el año 1978, se plantea con toda su virulencia jurídica cuando el Tribunal Constitucional emite su trascendental sentencia 150/1998, de 2 de julio - que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley castellanoleonesa de concentración parcelaria -, en la que se pone de manifiesto esta dualidad de competencias que concurren en la regulación del procedimiento especial de CP, complicando así notoriamente su insoslayable actualización renovadora.

Por un lado, aun admitiendo la posibilidad de que las CC. AA. establezcan su propia legislación de CP, el intérprete supremo de la Constitución deja bien claro cuáles son los límites de esa legislación autonómica: las CC. AA. no pueden legislar - ni tan siquiera mediante la tan habitual

técnica reproductiva (que descalifica rotundamente) de preceptos de la regulación estatal - sobre materias que corresponden al ámbito competencial del Estado. Es por ello que declara inconstitucional, por ejemplo, el precepto de dicha Ley castellanoleonesa que atribuía a los jueces la presidencia de las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, a pesar de que es esto justamente lo que prevé el vigente texto refundido de la estatal LRDA.

Por otra parte, la cuestión se complica cuando el propio Tribunal Constitucional interpreta que el Estado tampoco puede modificar íntegramente la regulación de la CP. Puede hacerlo tan sólo en aquellos aspectos que, a la vista de la Constitución, aún quedan de su competencia; pero ya no le está permitido reformar aquellos aspectos de la CP que, aun cuando en su momento los reguló como Derecho propio, han pasado a ser competencia de las CC. AA., a raíz de las pertinentes transferencias efectuadas en base a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía.

Profundizando en el análisis de esa jurisprudencia constitucional, llegamos a la conclusión de que, contrariamente a lo que se suele entender, la LRDA continua siendo una normativa reguladora de la CP de alguna manera aplicable en todo el Estado: en gran parte del territorio español, es de aplicación directa todo su articulado (con las puntualizaciones hermenéuticas a que nos conduce la doctrina legal que se ocupa de los artículos 218.1, 230.2 y otros que requieren una relectura constitucional), mientras que, en las CC. AA. que ya han legislado en la materia, hay una distinción normativa, ya que rige en ellas directamente la regulación en todo aquello que sigue siendo competencia del Estado, a la vez que las materias transferidas han pasado a regirse por la respectiva legislación autonómica, quedando la LRDA como Derecho supletorio.

Así las cosas, comprobamos que se ha llegado a una situación kafkiana, ya que actualmente ningún Parlamento tiene competencia para establecer un nuevo régimen jurídico de la institución que sea completo, sistemático y coherente:

- Si lo intentan hacer los Parlamentos autonómicos, se encontrarán con materias de competencia estatal sobre las que no podrán establecer ni tan siquiera una regulación mimética de la estatal.

- Si, por el contrario, lo intentan hacer las Cortes Generales, se encontrarán con que tampoco podrán establecer esa regulación sistemática de la institución, porque la mayor parte de las materias a considerar han pasado a ser competencia de las respectivas CC. AA.

El profundo análisis de esta *complexa quaestio* nos induce a una primera conclusión que seguramente constituye la única fórmula viable, en la situación actual, para una renovación completa y sistemática del régimen jurídico de la CP: visto que necesariamente se han de respetar las competencias de los poderes centrales y de los poderes autonómicos, lo mejor que se puede hacer es que cada uno de ellos legisle sobre las materias que son de su competencia.

Planteada en estos términos, la solución a arbitrar resulta de una sencillez más aparente que real, porque la cuestión se complica cuando se comprueba que, si el Estado y las CC. AA. legislan por su cuenta y riesgo sin ninguna interrelación con los otros Parlamentos, el desorden, la incoherencia - y, por tanto, la ineficacia - del procedimiento especial de CP estarían asegurados.

Si, por el contrario, se quiere ser consecuente con la realidad actual del Estado autonómico, lo que cumple hacer es conjugar el respeto a las competencias de cada Parlamento con la necesaria coherencia del régimen jurídico de la institución, realizando al efecto tantas reuniones conjuntas como sean precisas, a fin de consensuar el nuevo modelo de CP a aplicar en todo el territorio.

La fórmula que aportamos como solución ideal creemos que permitiría conseguir este doble objetivo:

- El Parlamento estatal tendría que aprobar una Ley de mínimos, en la que se recogieran las características esenciales del sistema español de CP, de acuerdo con la ordenación general de la economía y la garantía del núcleo esencial de los derechos que resultan afectados (especialmente, el derecho de propiedad y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva), a la vez que se regulan todas aquellas otras cuestiones que, siendo de competencia estatal, tengan

incidencia en los procesos de CP. Desde esta perspectiva, y visto que algunas materias son de la exclusiva competencia del Estado y otras son competencias que únicamente reservan al Estado el establecimiento de la regulación básica, entendemos que la Ley estatal de ordenación del procedimiento especial de CP debería incluir unos preceptos de aplicación plena en toda España, junto con otros que deberían tener la condición de bases estatales.

- A su vez, cada uno de los Parlamentos autonómicos tendría que establecer su propia regulación de la CP, a fin de adaptar a sus propias necesidades la institución jurídica de la CP, pero siempre respetando los preceptos de aplicación plena y las bases estatales establecidas en la Ley estatal, a los cuales debería remitir directamente - insistimos que la técnica reproductiva de la legislación estatal empleada hasta ahora ha sido explícitamente desautorizada por el Tribunal Constitucional -, en todo aquello que corresponde a materias de competencia exclusiva del Estado.

Reconocemos que plantear la necesidad de una Ley estatal de ordenación del procedimiento especial de CP en un momento como el actual puede parecer extemporáneo, puesto que, a partir de 1978, la sensibilidad autonómica ha ido *in crescendo* en España, no sólo en las nacionalidades históricas del País Vasco, Catalunya y Galicia, sino también en las otras CC. AA., en las que no se había manifestado una similar sensibilidad autonomista en tiempos de la II República.

Sin embargo, creemos que esta generalizada tendencia al autonomismo no debería obnubilar nuestras mentes hasta el extremo de hacernos perder de vista que estamos en un Estado autonómico, en el seno del cual ni los poderes autonómicos ni los estatales son autosuficientes, sino que todos ellos han de conjugar sus esfuerzos y han de respetar los respectivos títulos competenciales, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en un ambiente de colaboración y lealtad institucional, que por el momento notamos a faltar en nuestro país.

Si se hace así, se podrá conseguir modernizar el régimen jurídico de la CP y adecuarlo a las peculiaridades de cada C. A., sin pérdida de la necesaria coherencia y efectividad y al mismo tiempo con pleno respeto al orden constitucional de competencias.

La propuesta de reconducción de la regulación de la CP que aportamos al efecto constituye todo un reto que pondrá a prueba la madurez democrática y autonómica de nuestra sociedad. Seguramente no será una solución de fácil intelección ni de ejecución sencilla; pero estamos convencidos de que es una fórmula viable, que vale la pena intentar implementarla, porque nos puede aportar resultados muy positivos - como se infiere de las 44 conclusiones finales con las que resumimos el resultado de nuestro prolongado trabajo de investigación -, por lo que respecta a la regulación y a la práctica de la CP en todo el Estado, ayudando así a optimizar los siempre escasos recursos públicos disponibles.

Si en Suiza (y lo mismo podríamos decir de Bélgica, Alemania y otros países) $\in \Theta (\beta \geq \Theta \eta \leq \acute{\alpha} \bullet \acute{\alpha} \sigma^{\circ} (\geq \beta \pi \eta \phi) \in \Theta (\beta \geq \Theta \eta \leq @ \acute{\alpha} \mu) \in \pi \Theta \eta \in \beta \acute{\alpha} \geq \beta \cdot \eta \in \beta \Gamma \infty \phi \phi \sigma \epsilon (\sigma \acute{\alpha} \Gamma \Theta \sigma \epsilon \acute{\alpha} \Sigma \sigma \leq \Sigma \acute{\alpha} \Phi \beta \pi \acute{\alpha} (\Theta \phi \equiv \eta \acute{\alpha}) \in \acute{\alpha} \leq \Theta \leq (\sigma \phi \beta \acute{\alpha} \leq \Theta \phi \Theta \infty \beta \geq \acute{\alpha} \beta \infty \acute{\alpha} \pm) \sigma \acute{\alpha} \beta \pm) \acute{\iota}$ proponemos, sin que la Confederación ni los diferentes Cantones se sientan infravalorados por la existencia de una doble regulación de la CP - confederal y cantonal -, es porque la fórmula resulta viable jurídica y prácticamente.

En consecuencia, dejando al margen toda excrecencia ideológica y superando la inevitable beligerancia entre los posicionamientos autonomistas y centralistas más exacerbados, la sociedad española y sus legisladores han de demostrar que tienen suficiente madurez política como para entender que aquello que los Cantones suizos admiten con absoluta normalidad en el seno de una Confederación también se ha de poder admitir como normal en el seno de un Estado autonómico como el nuestro.

En cualquier caso, queremos dejar constancia de que aquí no planteamos ningún tipo de recortes competenciales de las CC. AA, como - en un ámbito más amplio - se pretendió hacer tiempo atrás, desde los poderes estatales, con la frustrada experiencia legislativa de la *nonnata* LOAPA, finalmente reconducida a los estrictos ámbitos de la vigente Ley de regulación del proceso autonómico, sucedáneo jurídico que, por este motivo, ha merecido su bautizo popular como la

"Loapilla".

Lo que aquí pretendemos realmente es establecer los fundamentos jurídicos que permitan que cada C. A. tenga claras las referencias estatales (preceptos de aplicación plena y bases estatales, en los términos de nuestra propuesta renovadora) que han de respetar ineludiblemente en el momento de aprobar su propia regulación autonómica de la CP, a la vez que tratamos de motivar a todas las C. A. para que establezcan su propia regulación de la CP, abandonando la vagancia legislativa que muchas de ellas han demostrado hasta ahora en esta materia tan decisiva para el futuro del sector agrario y para la reducción de los desequilibrios territoriales que afectan a nuestro país.

Los años de investigación y de reflexión puestos en el empeño han dado como resultado este estudio final, del que entendemos que cabe destacar, entre otras, las siguientes aportaciones al progreso del conocimiento jurídico:

1ª) La reubicación de la institución jurídica de la CP en el seno del Derecho administrativo agrario.

Habida cuenta de que, como tendremos ocasión de demostrar, la práctica totalidad de los estudios jurídicos sobre la CP publicados hasta ahora han sido formulados desde una perspectiva civilista, una de las aportaciones originales de esta tesis es el análisis de la institución desde la óptica administrativa. La inusualidad de esta perspectiva nos ha obligado a aplicar un esfuerzo suplementario para la demostración de que, contrariamente a lo que se había considerado tradicionalmente, la ubicación jurídica que mejor se corresponde con la naturaleza mixta - jurídica y agronómica - de la CP es el Derecho administrativo económico y, más concretamente, el Derecho administrativo agrario, para el que vislumbramos una evolución hacia el Derecho rural i medioambiental.

2ª) La desmitificación de la CP

A raíz de su introducción en el Estado español, en el año 1952, la institución jurídica de la CP fue hipervalorada hasta extremos insospechados, llegándose a presentar incluso como la panacea que podía curar todos los males que aquejan el agro español. Craso error, en el que bien podría radicar una de las causas del posterior descenso de la actividad concentradora española, como consecuencia del desengaño producido por esa valoración desmesurada.

Cuando hablamos de desmitificación de la CP, no se ha de entender que intentamos infravalorar esta institución. bien al contrario, pretendemos revitalizarla adecuadamente. Lo que no podemos hacer, sin embargo, es caer en el engaño de una exaltación exagerada, más propia de conversos y advenedizos que de estudiosos especialistas en la materia.

Nuestra aportación, a este respecto, consiste en la justificación de los motivos por los cuales se ha de hacer una valoración mucho más ponderada de la CP, a medio camino entre los dos polos formados, en primer lugar, por la eufórica presentación que de ella hizo algún sector de la doctrina oficial de los años sesenta y, en segundo lugar, por el olvido a que la ha sometido la doctrina científica (particularmente, la jurídico-administrativa) de las décadas posteriores.

Frente a la doctrina científica sobre la CP de los últimos decenios - que, a parte de escasa, nos parece excesivamente acrítica y complaciente con el vigente régimen jurídico -, intentamos abrir un debate que propicie la renovación de la regulación vigente, de manera que se pueda llegar a una reconsideración de la CP como lo que realmente es: uno más de los muchos instrumentos de mejora rural que integran el complicado engranaje de las políticas agraria, de desarrollo rural y de ordenación del territorio.

3ª) La demostración de la vigencia actual y de la proyección de futuro de la CP

Partiendo del análisis de lo hecho hasta ahora, pero especialmente de lo que aún queda por hacer en materia de CP, evidenciamos que este tipo de actuaciones públicas tienen todavía un enorme y

últimamente demasiado desaprovechado potencial, que quedaría substancialmente revalorizado con los nuevos cometidos que, de acuerdo con nuestras propuestas, corresponden a esta institución a principios del siglo XXI.

Las nuevas orientaciones del Derecho comunitario - particularmente a partir de la Agenda 2000 - hacen, no sólo viable i recomendable, sino incluso imprescindible, la intervención administrativa para el fomento del desarrollo rural y de la protección del medio ambiente, mediante, entre otras, las actuaciones públicas de CP.

A nivel del Derecho comparado, las sistemáticas actualizaciones de la regulación de los países con más tradición concentradora - así como la incorporación de otros, como por ejemplo Marruecos - confirmen esta proyección futura de la institución. En nuestro país, estas perspectivas de futuro han sido alcanzadas por algunos Parlamentos autonómicos, que ya han demostrado tener una fe viva en el porvenir de la concentración, por más que se encuentran con la dificultad de la carencia de una legislación estatal preparada para los tiempos modernos.

Confiamos que nuestro trabajo de investigación haga aumentar el número de los convencidos de que la CP no es cosa del pasado, sino una técnica muy útil y (cosa importante en estos tiempos de penurias presupuestarias) cofinanciada por la Unión Europea, para la mejora de las condiciones de vida y la diversificación económica del conjunto del mundo rural.

4ª) La renovación de la concepción de la CP vigente en España

Hasta ahora, ha regido en España una concepción estricta de la CP, que se fundamenta en los principios y en las finalidades que los artículos 171, 173 y concordantes de la LRDA prevén para esta institución jurídica. aplicando este modelo legal, la CP ha aportado evidentes beneficios al agro español.

Sin embargo, los tiempos cambian y la sociedad española ya no tiene la misma problemática ni las mismas aspiraciones que la del momento de la incorporación de la CP a nuestro ordenamiento jurídico. Por otra parte, desde 1978, España dispone de un texto constitucional moderno y democrático, que facilitaría enormemente la implantación en nuestro país de un modelo de CP más avanzado, participativo y ecológico del que prevé la normativa vigente. Por lo demás, la incorporación de nuestro país a la Unión Europea aconseja esa renovación del concepto y los objetivos de la CP, para adaptar la institución a las nuevas tendencias del Derecho comunitario, que se orienta predominantemente hacia el desarrollo rural integrado, con una especial sensibilidad por la protección del medio ambiente.

Sobre la base de estos presupuestos socio-jurídicos, planteamos la posibilidad de que nuestros legisladores estatal y autonómicos unan sus esfuerzos para la instauración en todo el Estado de una concepción de la CP que se adecue mucho más a las exigencias del momento actual y a las perspectivas de futuro, de manera que la institución no quede fosilizada, sino que, al contrario, tome nuevos bríos y contribuya a alcanzar los objetivos globales de reequilibrio territorial, mejora del paisaje rural y protección del medio ambiente, que reclama nuestra sociedad.

La nueva concepción que proponemos es la de una CP eco-compatible (como la que exige la UE para cofinanciar estas actuaciones públicas¹), escrupulosamente respetuosa con los derechos de los ciudadanos que resultan afectados (especialmente, en lo que atañe a la incidencia que estas actuaciones tienen sobre el derecho de propiedad), abierta a la participación activa en la gestión por parte de los mismos interesados y de los municipios afectados (partiendo al efecto del principio de subsidiariedad), más ágil y eficiente, que fomente la diversificación económica que

¹ Seguimos, a este respecto, los criterios establecidos en el Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) nº 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DOCE L 193 de 31/07/1993). El art. 5 de este Reglamento sólo permite la cofinanciación de la CP eco-compatible, calificativo que se correspondería precisamente con las características que cita el precepto, en el que se establece que la CP se ha de realizar "en condiciones compatibles con la preservación del paisaje y del entorno natural de las explotaciones agrícolas y forestales".

requiere actualmente el mundo rural y, en definitiva, concebida como un instrumento más al servicio del desarrollo rural integrado y equilibrador del territorio, en el marco del cual se ha de aprovechar la CP para mejorar el paisaje rural, transformar las abandonadas vías pecuarias en verdaderos pasillos ecológicos y proteger activamente el medio ambiente del entorno rural en el que se desarrollan este tipo de actuaciones públicas.

Este nuevo modelo que propugnamos de una CP eco-compatible y inserta en un proceso más global de desarrollo rural integrado y de ordenación del territorio supone una nueva visión de las posibilidades de la institución, que, de este modo, dejaría de estar vinculada estrictamente al sector agrario para abrirse (como en el resto de Europa) al conjunto de la sociedad rural. Al mismo tiempo, dejaría de ser una actuación simplificadora del paisaje y destructora de hábitats naturales para transformarse en un instrumento de mejora del entorno natural. Finalmente, se abreviaría su duración y se permitiría que los afectados salieran mucho mejor servidos, porque ellos mismos habrían cogestionado la concentración, de la mano de la Administración pública que les es más próxima, es decir, de su Ayuntamiento, sin perjuicio del apoyo económico, técnico y humano que pudieran necesitar de las administraciones públicas supra-locales.

5ª) El sometimiento de la CP a los controles medioambientales

Consecuentemente con el modelo eco-compatible de CP que acabamos de aludir y a fin de evitar que la reforma conceptual se convierta en papel mojado, proponemos que se adopten las medidas de control necesarias para garantizar que efectivamente se alcanzan los nuevos objetivos de esta institución, particularmente en lo que respecta a la protección y mejora del medio ambiente y del entorno natural, así como del patrimonio histórico-artístico y arqueológico de las zonas de concentración.

En síntesis, las medidas que proponemos, a estos efectos, son tres:

a) La introducción de la evaluación ambiental estratégica, mediante la que se establecen los criterios generales de protección medioambiental que han de regir todas las actuaciones de CP de la respectiva C. A.

b) La obligatoriedad de someter, con carácter previo, cada uno de los procesos concretos de CP al correspondiente procedimiento de evaluación de impacto ambiental, empleando al efecto una modalidad especial de EIA específicamente diseñada para la CP.

c) El seguimiento, por parte del órgano ambiental (Consejería de Medio Ambiente o similar), de la efectiva aplicación de las medidas correctoras y de mejora del entorno natural previstas en la EIA de cada concentración.

6ª) El rechazo de los tabúes relativos a la escasez de doctrina sobre la CP i a la falta de regulación de la institución por el ordenamiento jurídico comunitario.

Estos eran los dos tabúes con los que topamos inicialmente, cuando intentamos establecimos los primeros contactos para la investigación jurídica que ha dado como fruto la presente tesis doctoral.

En primer lugar, se nos aseguraba que prácticamente no encontraríamos estudios sobre la CP, porque era una materia sobre la que se había escrito muy poco. La larga relación de libros, artículos y otros tipos de documentos que conforman nuestros anexos hecha por tierra tan generalizado como injustificado estereotipo, demostrando que hay una documentación casi inabarcable, en materia de CP.

Lo que sí que hemos de advertir es que esa producción doctrinal está muy descompensada, tanto en lo que respecta al tiempo como en lo que respecta a las ramas científicas de las que procede. Después de los concienzudos estudios elaborados durante la época dorada de la doctrina clásica sobre la CP (publicada durante los años cincuenta, sesenta y principios de los setenta), se abrió un largo paréntesis de inanición doctrinal, bruscamente interrumpido por un alud de trabajos elaborados en los últimos años por profesionales ajenos a las ciencias jurídicas, muchos de los

cuales dejan bastante que desear des de la óptica jurídica.

Esta última producción doctrinal ha sido acaparada predominantemente por un cúmulo de ingenieros agrónomos y otros profesionales, que no han dudado en dogmatizar incluso sobre las cuestiones más intrínsecamente jurídicas de la CP, que obviamente no dominan. Ello obliga al investigador a analizar cada obra con pies de plomo, porque las incongruencias jurídicas son muy abundantes. Las más sonoras las ponemos en evidencia en nuestro estudio; pero ya advertimos que hay tantas inexactitudes que finalmente hemos tenido que renunciar a analizarlas todas, por falta de espacio.

Los juristas en general y los administrativistas en particular han de reconocer que tienen mucha culpa en esta degradación doctrinal, porque, con su absentismo, han dejado un gran vacío que alguien tenía que llenar. La mayor parte de ellos han ignorado la gran trascendencia jurídica que tiene esta institución - que remueve a la vez, como no lo hace ninguna otra institución, los cimientos de todos los derechos que recaen sobre las fincas rústicas de la zona afectada -, con lo que han propiciado que se consumara el lúcido presagio-denuncia formulado en su momento por GÓMEZ-JORDANA².

Aunque sólo fuera por esto, creemos que nuestro estudio era necesario. Había que demostrar que la clase jurídica se ha equivocado al abandonar la institución de la CP en manos de los especialistas de otras ramas científicas que, en principio, tendrían mucho menos que decir, porque, al fin y al cabo, lo que se concentran no son fincas, sino derechos. Es particularmente el derecho de propiedad - y no el cultivo - sobre la finca el que se traslada (junto con toda suerte de derechos, cargas y otras situaciones jurídicas) de unos terrenos a otros, conformando así una auténtica revolución jurídica en toda la zona, que se materializa en la correspondiente acta de reorganización de la propiedad, que preceptivamente se ha de protocolizar y se ha de inscribir en el pertinente Registro de la Propiedad.

Esto sólo ya justificaría que tanto la doctrina como la gestión de la CP estuvieran conducidos y coordinados por juristas, especialmente en nuestro país, donde nos seguimos rigiendo por una normativa preconstitucional que se ha de reinterpretar día a día sobre la marcha, con el irrenunciable apoyo de la abundante (y tan a menudo desconocida) jurisprudencia del Tribunal Supremo y de otros altos tribunales, como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que los técnicos que han monopolizado injustificadamente esta mejora rural suelen ignorar olímpicamente.

De manera similar a lo que ocurre con la jurisprudencia, también existe un lamentable desconocimiento de la regulación comunitaria de la CP. Aun reconociendo que no hay todavía un cuerpo normativo específicamente dedicado a la regulación de la CP, sí que existen decenas de normas comunitarias que se ocupan de esta mejora tangencialmente o que inciden en ella de alguna manera, como nos ha demostrado el vaciado sistemático de los diarios oficiales de la Unión Europea. No podía ser de otra manera, si se tiene en cuenta que la CP ha funcionado tradicionalmente como una institución de finalidad primordialmente agraria, ya que la mayor parte de las competencias en materia de agricultura, desarrollo rural y protección del medio ambiente han sido cedidas por los Estados miembros a la UE.

La sistematización de todas estas referencias normativas ha supuesto un trabajo laborioso; pero finalmente nos ha permitido descubrir que hay una concepción comunitaria de la CP, cuya identificación entendemos que puede ser de gran utilidad, tanto para la correcta orientación de la

²Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de la Concentración Parcelaria*, Ministerio de Agricultura-Servicio de Concentración Parcelaria, Madrid, 1963, p. 22, ya advirtió que:

- "... estudiar la concentración parcelaria en su aspecto jurídico no es solamente una especulación interesante por la novedad del tema y su gran actualidad, sino también un trabajo útil que puede contribuir a armonizar los diferentes intereses en juego y, sobre todo, a mantener la reforma dentro de ciertos límites que no es justo, ni siquiera necesario, rebasar ...".

- "... Y, desde luego, un trabajo difícil, porque la mayor parte de las leyes fundamentales en materia de concentración parcelaria son obra de técnicos obsesionados con la idea de que lo vital es mejorar la productividad de la agricultura. No han visto más que la finalidad económica perseguida y han ignorado o minimizado los problemas jurídicos fundamentales".

práctica administrativa como para el fundamento de la futura producción normativa, jurisprudencial y doctrinal en la materia.

Es por ello que toda nuestra obra se fundamenta en este hallazgo, que al final nos conduce a un modelo de CP mucho más eco-compatible que el que se practica actualmente en el Estado español.

PRIMERA PARTE

ENTORNO JURÍDICO DE LA CP

CAPITULO I

LA CONCENTRACION PARCELARIA COMO INSTITUCION DE DERECHO PUBLICO

Todas las actuaciones de intervención de las Administraciones Públicas en la ordenación del mundo agrario comparten, en nuestra opinión, dos características definidoras que las identifican como tales - su carácter agrario y su regulación mediante normas jurídicas de naturaleza pública -, en base a las cuales son susceptibles de ser analizadas indistintamente desde las perspectivas agrarista o administrativista.

El régimen jurídico de la concentración parcelaria participa de ambas características esenciales, y por ende, tanto puede ser estudiado en el marco del Derecho Agrario Público como en el del Derecho Administrativo. Ambas ópticas jurídicas son compatibles: vista desde la óptica agrarista, la institución objeto de nuestra exégesis se inserta en el marco de la vertiente pública del Derecho Agrario, mientras que, si se opta por un análisis desde la perspectiva administrativa, nos encontraremos en el ámbito de estudio del Derecho Administrativo Agrario.

Se trata sencillamente de dos enfoques diferentes que convergen en una misma realidad jurídica - la regulación de la CP -, sin que ninguno de los dos pueda excluir al otro, porque su juridicidad no es unívoca ni unidimensional¹, sino que las normas se integran en una ósmosis que no tiene ningún tipo de efectos excluyentes. Esta ósmosis se produce particularmente en el ámbito de las instituciones jurídicas relacionadas con el intervencionismo agrario, puesto que éste es el vector jurídico en el que las concomitancias entre el Derecho Agrario y el Derecho Administrativo son más evidentes, aspecto sobre el que ya reflexionaron hace cerca de medio siglo los agraristas clásicos CERRILLO y MENDIETA². Es por ello que, teniendo en cuenta que el objeto de nuestro estudio está constituido por el régimen jurídico de la CP, consideramos que, como paso previo a su análisis, puede resultar muy provechosa una somera referencia a las características esenciales de las dos disciplinas jurídicas que más interesa resaltar a estos efectos.

Es a este único objeto que nos referiremos seguidamente - de manera necesariamente concisa y limitada a las cuestiones que más incidencia pueden tener sobre nuestro objeto de estudio - a las dos ramas jurídicas que están más directamente relacionadas con él:

1ª) El Derecho Agrario, del que nos interesa particularmente su aspecto público.

¹Cfr. Xosé Manuel BLANCO GONZÁLEZ, *La traslación del eje jurídico en el mundo agrario*, en la obra colectiva *Derecho Agrario Autonómico*, Universidad de Oviedo y Asociación Española de Derecho Agrario, Oviedo, 1991, pág. 467.

²F. CERRILLO y MENDIETA, *Derecho Agrario*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1952, pág. 84.

2ª) El Derecho Administrativo, del que destacaremos su vertiente agraria, es decir, el Derecho Administrativo Agrario, especialidad del Derecho Administrativo Económico.

I. CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y DERECHO AGRARIO

1. Génesis del Derecho Agrario

En el curso de la Historia, no siempre se ha sentido como hoy la necesidad del Derecho Agrario. Hasta incluso ha habido épocas en que el estudio y la elaboración de la legislación agraria llegaron a ser vituperados, cuando no directamente perseguidos³. Esta actitud negativa ha tenido históricamente su principal raigambre en los privilegios y las desigualdades que, desde la Roma imperial⁴ hasta la Revolución francesa⁵, pasando por la Edad Media⁶, se habían atribuido a la legislación agraria. Ahora bien, pasados los primeros efluvios revolucionarios de finales del siglo XVIII, poco a poco se fue imponiendo el convencimiento de que el campo necesita una regulación jurídica específica, adaptada a su especial naturaleza, a las connotaciones sociales y económicas que le son propias y a la realidad del momento del mundo agrario. Esta es precisamente la función que ha de cumplir el Derecho Agrario, como han coincidido a señalar SANZ JARQUE⁷, DE CASTRO Y BRAVO⁸ y la generalidad de los agraristas.

Por lo que respecta a nuestro país, CORRAL DUEÑAS⁹ aventura la hipótesis del inicio del Derecho Agrario en tiempos de Carlos III, comenzando por dos normas jurídicas de clara inspiración intervencionista: la Real Provisión de 2 de mayo de 1766, mediante la cual se disponía el reparto de los baldíos y tierras concejiles de las tierras extremeñas y la Real Cédula de 5 de julio de 1767, por la que se disponía la colonización y repoblación de Sierra Morena.

La rápida extensión de la normativa agraria propició que, durante la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del XIX, los grandes pensadores propugnaran insistentemente la sistematización de la normativa reguladora del sector agrario. Sin embargo, los primeros intentos realizados en este sentido resultaron fallidos. Más aún, una vez fracasadas estas primeras intentonas sistematizadoras de los siglos XVIII (piénsese, por ejemplo, en el célebre expediente de la Ley Agraria¹⁰) y XIX (la manifestación principal del cual sería el proyecto de

³Cfr. Federico DE CASTRO Y BRAVO, *El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio*, "Anuario de Derecho Civil", tomo VII, fascículo II, abril-junio de 1954, págs. 377 y sgs.

⁴Los jurisperitos romanos establecían una clara distinción entre el *ius civile* (que consideraban el Derecho por excelencia, inspirado en la fórmula ciceroniana de la *aequabilitas conservatio* y en la *ratio iuris*) y la regulación de la tierra (que se correspondería con el que ahora denominamos Derecho Agrario), considerada como una especie de Derecho de segunda categoría, básicamente costumbrista, fundamentado en la desigualdad y los privilegios y falto de la citada *ratio iuris* (*vid.*, en este sentido, los trabajos de Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario, General, Autonómico y Comunitario*, vol. I, Editorial Reus, S. A., Madrid, 1985, págs. 6 a 8, y Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, págs. 378 y 379).

⁵En los momentos más álgidos de la Revolución Francesa, se persiguió a los autores de proposiciones de Leyes de naturaleza agraria, como lo demuestra el Decreto francés de 18 de marzo de 1793, de acuerdo con el cual, "*La convention nationale décrète la peine de mort contre quiconque proposera une loi agraire ou toute autre subversive des propriétés territoriales, commerciales et industrielles*". De acuerdo con este criterio, la regulación revolucionaria abolió el régimen feudal, imponiendo la desamortización de la tierra, a la vez que se extendía a la propiedad rústica el régimen común de todos los bienes, ignorando su especial naturaleza y su función social.

⁶El Derecho Rural medieval era un Derecho predominantemente feudalista. La acumulación de la propiedad rústica atribuía al señor feudal un cierto tipo de soberanía sobre los trabajadores que la cultivaban, que quedaban relegados a la consideración de vasallos o súbditos (cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, *op. cit.*, pág. 6).

⁷Juan José SANZ JARQUE, *La experiencia europea en concentración parcelaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", 1964, pág. 448.

⁸Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, pág. 378.

⁹Francisco CORRAL DUEÑAS, *La aportación registral al agrarismo*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", nº 573, marzo-abril de 1986, pág. 336.

¹⁰Se trata de un expediente incoado por el Consejo de Castilla, mediante Real Provisión de 5 de febrero de 1768, a iniciativa de Campomanes, para la elaboración de un proyecto de ley con pretensiones de regulación del conjunto de la problemática agraria española.

Código Rural de 1841¹¹), la incipiente legislación agraria aprobada hasta entonces quedó subsumida en el Código Civil.

Se abrió así un largo paréntesis histórico, en el curso del cual el Derecho Agrario iba a quedar en plena hibernación, como consecuencia del olvido a que le sometió la legislación renovadora del siglo XIX¹². La solución adoptada, sin embargo, pronto demostró su inviabilidad jurídica y social, como han admitido al unísono civilistas¹³ y administrativistas¹⁴. La inclusión de la regulación agraria en un Código Civil como aquél - inspirado en unos planteamientos ideológicos de cariz liberal y insensibles a la problemática social del momento - bien pronto se había de demostrar inadecuada como fórmula jurídica para la regulación de la enrevesada sociedad civil de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, época en la que la denominada "cuestión social agraria" se manifestaba con una inusitada virulencia.

En esas circunstancias históricas nace el Derecho Agrario, como una respuesta a las deficiencias e insuficiencias de la codificación civil, en lo que atañe a la regulación de las cuestiones agrarias, como han señalado BALLARIN MARCIAL¹⁵, LÓPEZ Y LÓPEZ¹⁶ y SANZ JARQUE¹⁷. Cabe recordar que el objetivo principal de esta codificación había sido la preservación de la libertad del individuo por encima de todo, sin establecer ningún tipo de distinción entre las personas ni entre las diferentes clases de bienes¹⁸, o sea, con independencia de quién fuese el titular del derecho y del bien sobre el que recayera este derecho¹⁹.

¹¹ Vid. Juan ALVAREZ GUERRA, *Proyecto de una Ley Agraria o Código Rural*, Sociedad Económica Matritense, Madrid, 1841, *in totum*. Este proyecto de Código Rural - que jamás llegó a ser Derecho positivo - era de una evidente inspiración francesa.

¹² Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, *op. cit.*, págs. 6 y 9.

¹³ Por todos, Ana CAÑIZARES LASO, *La comunidad de bienes en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, en la obra colectiva *Estudios de Derecho Agrario, Ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Asociación Española de Derecho Agrario, Málaga, 1997, pág. 19.

¹⁴ Por todos, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Agrario y Derecho Público*, "Revista Española de Derecho Administrativo", núm. 5, abril-junio de 1975, pág. 162.

¹⁵ Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965, págs. 77 y sgs.

¹⁶ Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *Propiedad Agraria y Estatuto de Autonomía*, "Revista Andaluza de Administración Pública", nº 1, enero-abril de 1990, pág. 39.

¹⁷ Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, *op. cit.*, págs. 6 a 8.

¹⁸ La concepción civilista del derecho de propiedad, fundamentada en tan ultraliberales planteamientos, ya fue rechazada por el TC en su sentencia sobre la LARA andaluza (STC 37/1987, de 26 de marzo, F. J. nº 2), en la que se hace especial hincapié en que "la propiedad privada ... ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil". Resalta la sentencia que esta superación del concepto civilista del derecho de propiedad adquiere un especial significado cuando el objeto de dominio son bienes inmuebles, como ocurre en el caso de la propiedad agraria.

Esta jurisprudencia ha hecho tambalear los posicionamientos doctrinales que se fundamentaban en la antigua convicción de que el derecho de propiedad constituye un feudo exclusivo del Derecho Civil. En este error habían incurrido autores tan conocidos como Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *op. cit.*, págs. 43, 46, 47, 49 y concordantes, paladín de este tipo de planteamientos civilistas a ultranza. Partiendo de su convicción de que "la propiedad es por definición el corazón del Derecho Civil", este civilista considera que la referencia constitucional - ex art. 149.1.8ª - a la legislación civil incluye "disciplinas generales de la propiedad...", con independencia de la naturaleza del bien sobre el que recaigan". Bien es cierto que, en su crítica a la sentencia referenciada, hace un ejercicio de sana autocritica y acaba reconociendo que es correcta la solución arbitrada por el TC en el sentido de que "... la delimitación de los poderes del propietario se opera no sólo ya en la legislación civil, si no también en aquellas leyes [cita en concreto la legislación agraria, como reguladora de la propiedad rústica] que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada".

¹⁹ Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, págs. 379 y sgs., se refiere a este fenómeno con expresiones como "la propiedad, sin distinción" o "la indiferenciación de los bienes". A nuestro leal saber y entender, es digno de mención que este autor - pese a formular sus opiniones en su condición de catedrático de Derecho Civil - ataque tan decididamente los planteamientos ultracivilistas que propugnan un tratamiento indiferenciado de la propiedad de los bienes. Tanto se distancia de estos planteamientos doctrinales que llega a calificarlos de sistema "inadecuado y antinatural", al tiempo que recuerda los que considera "resultados dañinos de la legislación civil codificada respecto a la economía agraria". El primero de esos resultados indeseados ha sido tradicionalmente - y esto interesa remarcarlo aquí

La realidad social no se ajustaba, sin embargo, a aquellos parámetros liberales - como pronto se pudo comprobar -, porque la propiedad rústica tiene unas connotaciones especiales que generan una grave problemática social, a la que es ajena la propiedad de otros tipos de bienes, razón por la cual necesita un tratamiento bien diferenciado. La acumulación de tierras de cultivo en unas pocas manos, frente a una multitud de campesinos desposeídos que nada tienen que perder, constituía una combinación demasiado explosiva para supeditarla únicamente a una legislación civil que se manifestaba totalmente aséptica respecto a la problemática social del mundo rural.

En esta constatación se fundamentó precisamente el nacimiento de un movimiento doctrinal de carácter progresista - extendido por toda Europa -, cuyo principal objetivo era el de aportar una respuesta jurídica adecuada a la citada problemática social. Pese a ello, el codificador español ignoró totalmente estos planteamientos humanistas.

A los efectos aquí contemplados, interesa recalcar que este posicionamiento doctrinal constituye el primer antecedente moderno de la doctrina agrarista. Como ha captado BALLARÍN MARCIAL²⁰, "lo que se alza frente al liberalismo político y económico y frente al individualismo filosófico, es la tesis del intervencionismo estatal²¹".

A este posicionamiento favorable al intervencionismo se llega desde diferentes planteamientos doctrinales, que van desde el catolicismo social agrario (movimiento impulsado por la encíclica *Rerum Novarum* y encabezado en nuestro país por el Vizconde de Eza) hasta el ateo y colectivista movimiento marxista, sin olvidar la corriente regeneracionista española (en el seno de la cual destaca con luz propia el aragonés Joaquín Costa). A nivel internacional, cumplió idéntica función el Congreso Interdisciplinar de Eissenach, de 1872, cuya principal conclusión, a los efectos analizados, es la firme convicción de que la intervención del Estado constituye una fórmula necesaria para un mejor reparto de los beneficios sociales.

Esa necesidad del intervencionismo público se manifiesta primordialmente en el mundo rural, habida cuenta de las implicaciones sociales que supone una injusta distribución de la propiedad rústica, problemática que el ordenamiento jurídico no puede ignorar, como hace el Código Civil.

En tales condiciones, el Derecho Agrario se presenta históricamente como un *ius specialis*, particularmente adecuado para hacer frente a la cada vez más grave cuestión social agraria. La idea de la función social de la propiedad - que ya aparecía expuesta en la encíclica papal *Rerum Novarum* y que el Derecho Agrario hizo suya desde un principio - constituye el principal soporte filosófico que permite dar esa respuesta jurídica a la problemática social agraria.

En este sentido, se puede afirmar con BALLARÍN MARCIAL²² que "la necesidad de actuar jurídicamente la idea de función social ... determinó el nacimiento y desarrollo de un Derecho especializado para la Agricultura que fue totalmente nuevo en los aspectos sociales, mientras que, relativamente a las cuestiones económicas, venía a continuar la línea del intervencionismo administrativo iniciada anteriormente". La coordinación de ambos elementos ha dado lugar, en el curso de los tiempos, a la implantación por todo el mundo de medidas de intervencionismo agrario tales como la colonización, la ordenación rural y la CP que ahora nos ocupa.

El Derecho Agrario surge, por tanto, como una regulación jurídica con planteamientos radicalmente diferentes de los que se desprenden del concepto liberal de propiedad que

particularmente, porque afecta al origen y a la razón de ser de la CP - la atomización de las fincas rústicas y la dispersión parcelaria que le suele acompañar.

²⁰Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., pág. 75.

²¹El Derecho Agrario nace así vinculado al intervencionismo administrativo. Y otro tanto puede decirse, obviamente, de las instituciones jurídicas vinculadas al intervencionismo agrario, como por ejemplo la que aquí nos ocupa prevalentemente. Por tal motivo, también hemos de ocuparnos brevemente de las principales manifestaciones del intervencionismo agrario, antes de profundizar en el estudio de la CP.

²²Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., pág. 83.

establece nuestro Código Civil²³, a tenor del artículo 348 del cual, "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes".

Por lo que respecta al Derecho positivo, fue durante la Segunda República cuando se introdujo la expresión "Derecho Agrario" a nivel legislativo. Cabe recordar al respecto la constatación que recoge BALLARIN MARCIAL²⁴, en el sentido de que la primera vez que esta rama jurídica se citó a nivel normativo fue en el art. 5º del denominado "Estatuto jurídico del Gobierno provisional" (publicado en la "Gaceta" del 14 de abril de 1931), en el que se declara solemnemente que el citado Gobierno, "sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, ... adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra".

Últimamente, ya se empiezan a airear voces doctrinales que denuncian una clara tendencia a la desregulación progresiva de algunas de las instituciones tradicionalmente vinculadas al Derecho Agrario²⁵, especialmente en lo que respecta a la condición de agricultor profesional y a las explotaciones agrarias. Sin negar la evidencia de la presión neoliberal que están imponiendo las últimas tendencias del Derecho comunitario y la globalización económica, creemos que es exagerado hablar de desregulación en este ámbito, cuando la normativa agraria se ha convertido en algo tan inabarcable que las propias instituciones comunitarias se han visto en la necesidad de propiciar la simplificación de esa normativa, siguiendo al respecto las orientaciones pautadas en la Agenda 2000. No se trata, pues, de que el Derecho Agrario quede vacuo de contenido, sino que simplemente se pretende hacer más asequible esa regulación, mediante una saludable simplificación legislativa, de la que está especialmente necesitada el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (en adelante, UE). Algo parecido se puede decir respecto a la denunciada influencia desregularizadora derivada de la globalización económica, puesto que los postulados desreguladores del Acuerdo de Marrakesh del mes de abril de 1994 están siendo sustituidos apresuradamente por una nueva tendencia a la regulación de esta mundialización económica, en el marco del que ya se denomina "*post-Uruguay Round*"²⁶.

2. Polémica doctrinal sobre la autonomía del Derecho Agrario

Rompiendo con la tradicional imagen del Derecho Agrario como una simple especialidad del Derecho Privado General²⁷ (encabezado por el Derecho Civil), numerosos autores se han

²³Este concepto se corresponde con el que incorpora el *Code Rural* francés de 1791, encabezado por la siguiente proclamación de cariz liberal: "*Le territoire de France, dans tout son étendu, est libre comme les personnes que l'habitent*".

²⁴Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., págs. 97, 130 y concordantes. En su opinión, hubo un primer intento de especialización de la legislación agraria en los fracasados proyectos de Ley de Reforma Agraria de José Canalejas y Santiago Alba, de principios del siglo XX, inspirados en "una nueva concepción del derecho privado que conduce a la especialización del Derecho Agrario", en los cuales ya se adivinaban los futuros elementos identificadores de esta disciplina: el fomento de la productividad, la función social de la propiedad rústica y la reforma de las estructuras agrarias.

²⁵*Vid.*, ad exemplum, Carlos VATTIER FUENZALIDA, *El papel de las políticas de desarrollo rural*, "Derecho Agrario y Alimentario", nº 37, julio-diciembre de 2000, págs. 15, 17 y 18.

²⁶*Vid.* las sutiles observaciones que en este sentido presenta el versado estudio de Albert MASSOT MARTI, *La Política Agraria Común ante el reto de la globalización: ser o no ser multifuncional, ésta es la cuestión*, "Derecho Agrario y Alimentario", nº 37, julio-diciembre de 2000, págs. 64 y sgs., en el que se constata que la misma OMC, que ha devenido uno de los principales instrumentos de la globalización agraria, se convierte ahora paradójicamente en la primera impulsora de la regulación de este fenómeno multilateral, dejándose ver ya "un neo-institucionalismo que revaloriza el papel de los poderes públicos en relación al funcionamiento eficaz y transparente de los mercados y que se muestra favorable a la regulación de los procesos de globalización en su conjunto".

²⁷*Vid.*, por todos, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO, *La legislación agraria de la comunidad autónoma andaluza*, "Derecho Agrario y Alimentario", nº 30, enero-junio de 1997, pág. 7. Para estos civilistas, el Derecho Civil ha sido el "campo tradicional de funcionamiento del Derecho Agrario". Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, op. cit., págs. 39 y 40, confirma el mismo criterio, argumentando que el Derecho Agrario "mantiene con el Derecho Civil una relación de especial a común". Por lo demás, intenta justificar esa vinculación tradicional con el argumento de que "la tierra ha vivido en la órbita del Derecho Civil", teniendo en cuenta que "el derecho de la tierra se identifica con el derecho de la propiedad". Hemos de puntualizar que este razonamiento - aunque no lo explicita el autor de referencia - da por supuesto que la regulación de la propiedad constituye un ámbito normativo

planteado desde hace tiempo la cuestión de la autonomía del Derecho Agrario, como una rama jurídica especialmente idónea para la ordenación de la realidad rural²⁸. Por mucho que el agrarista VAZQUEZ ALFARO²⁹ pretenda dar por zanjada la tradicional polémica, considerando que - a la vista de la doctrina italiana, francesa, española, alemana y (más tardía) hispanoamericana sobre esta cuestión - la autonomía del Derecho Agrario ya se ha convertido en poco menos que incuestionable, lo cierto es que la cuestión aún no ha quedado del todo resuelta³⁰. Hay, cuando menos, dos tendencias doctrinales a considerar³¹:

1ª) La que, partiendo de la base de que el Derecho Agrario es una auténtica rama jurídica, defiende a ultranza su autonomía.

2ª) La que, negando esa pretendida autonomía, admite únicamente la realidad del Derecho Agrario como disciplina académica.

Al análisis de ambos posicionamientos doctrinales dedicaremos los próximos epígrafes, habida cuenta del estrecho vínculo existente entre la institución jurídica de la CP y la legislación agraria.

2.1 El Derecho Agrario como rama jurídica autónoma

Los primeros trabajos preparatorios de una normativa jurídica específicamente dedicada a la regulación del mundo agrario se iniciaron en nuestro país hace más de doscientos años³². A pesar de ello, la doctrina jurídica no empezó a optar decididamente por la singularización del Derecho Agrario como rama jurídica autónoma hasta mediados del siglo XX, cosa explicable, ya que anteriormente era bien escasa la legislación agraria disponible. Desde entonces, han abundado los estudios que han tratado esta cuestión intentando demostrar la autonomía de esta disciplina, como rama jurídica con autonomía científica, didáctica y legislativa.

inseparable del Derecho Civil, rama jurídica de la que constituiría el núcleo. A nuestro parecer, ésta es una base argumental de escasa consistencia jurídica, especialmente si se tiene en cuenta que esa pretendida exclusividad del Derecho Civil (por lo que respecta a la regulación del derecho de propiedad) ha sido rechazada enérgicamente por el TC, en la ya citada sentencia sobre la LARA andaluza.

²⁸Cfr. F. CERRILLO y L. MENDIETA, *op. cit.*, pág. 43. En 1952, ambos autores ya defendían la autonomía de esta rama jurídica, entendiendo que "el Derecho Agrario surge con incontestable autonomía didáctica ante la necesidad de examinar, en conjunto, de manera sistemática, en un todo perfectamente concatenado, los diversos aspectos de las cuestiones agrarias".

²⁹Guillermo Gabino VAZQUEZ ALFARO, *Lecciones de Derecho Agrario. El nuevo derecho agrario mexicano 1996*, Editorial PAC, S. A. de C. V., México, 1996, págs. 25 y sgs.

³⁰Para comprobarlo, sólo hace falta leer el artículo de Angel SANCHEZ HERNANDEZ, *El Derecho Agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, "Derecho Agrario y Alimentario", nº 37, julio-diciembre de 2000, pág. 24. El título de este trabajo resulta extremadamente engañoso, puesto que da a entender que se acoge explícitamente la realidad del Derecho Agrario, cuando en realidad el artículo lo niega todo de esta disciplina jurídica: la existencia de unos principios específicos, la autonomía de esta rama jurídica, su carácter predominantemente público e incluso la posibilidad de codificación de la normativa agraria en un Código Rural o en un Código Agrario. En él se llega a una conclusión diametralmente opuesta a la de VAZQUEZ ALFARO: después de referirse a los autores que defienden la existencia de unos principios específicos del Derecho Agrario, asegurando que "son más los autores que niegan la existencia de tales principios generales ordenadores de toda la normativa jurídico-agraria", acaba adhiriéndose a esta supuesta pléyade de autores, sentenciando que las especificidades alegadas no tienen tanta importancia "como para determinar la existencia de principios especiales y propios del Derecho Agrario distintos del Derecho común, que justifiquen su afirmada y hasta hoy no probada autonomía".

³¹No faltan tampoco autores que han optado por una postura ambigua e indefinida, como en el caso de Francisco CORRAL DUENAS, *op. cit.*, pág. 336, quien prefiere no tomar partido en esta polémica doctrinal, lo cual no le impide reconocer expresamente la necesidad de la que denomina "una regulación rural" y admitir que el Derecho Agrario se está ganando a pulso una atención creciente por parte de los tratadistas y legisladores del mundo entero.

³²Cfr. Federico CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, pág. 378, Juan José SANZ JARQUE, *La experiencia europea ...*, *op. cit.*, pág. 448, y Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, págs. 14, 23 y sgs. Este último autor concreta que las primeras manifestaciones de una preocupación en este sentido se produjeron, en nuestro país, durante la segunda mitad del siglo XVIII, con motivo de la elaboración del conocido "Expediente de la Ley Agraria" (del que tendremos ocasión de ocuparnos al tratar de los antecedentes de la CP), durante el reinado de Carlos III.

Los máximos exponentes de esta tendencia doctrinal filoagrarista posiblemente sean los clásicos CERRILLO y MENDIETA, en opinión de los cuales, "el Derecho Agrario constituye una rama autónoma del Derecho en el sentido de que sus principios, sus fundamentos, sus finalidades, sus normas jurídicas, su doctrina y su jurisprudencia se integran en un todo orgánico perfectamente caracterizado". Al igual que ellos, muchos agraristas han presentado el Derecho Agrario como una rama jurídica con identidad propia, dotada de un objeto y de unos principios que la caracterizan y la individualizan. Uno de los estudios más recientes es el del jurista mejicano VAZQUEZ ALFARO, para quien "hoy puede calificarse al Derecho Agrario como la disciplina jurídica especializada que en un ámbito científico en general, posee autonomía propia ...".

Ahora bien, hemos de ser conscientes de que la reivindicación de la autonomía de una rama jurídica se ha de apoyar en la previa demostración de la existencia de un objeto específico que la singularice, sin olvidar que, como puntualiza ENTRENA CUESTA, éste es un elemento necesario pero no suficiente a estos efectos. Por esta razón, los agraristas suspiran por encontrar ese elemento definitorio del Derecho Agrario.

Han surgido así toda suerte de teorías elaboradas al efecto, que se pueden agrupar en las dos tendencias doctrinales que examinaremos acto seguido: el posicionamiento tradicional - centrado básicamente en la regulación del sector agrario - y el de la doctrina moderna, que amplía el ámbito del Derecho Agrario a todo el mundo rural, en clara sintonía con la orientación ruralista que cada vez caracteriza más al Derecho Agrario de la Unión Europea.

2.1.1 Posicionamiento tradicional

Las teorías clásicas buscaban el objeto del Derecho Agrario en determinados elementos, como por ejemplo la propiedad agraria y todo lo que la envuelve (SAN JARQUE y DE CASTRO), la empresa agraria (CERRILLO y MENDIETA y BALLARIN MARCIAL), el *fundus*, es decir, la finca, entendida como objeto de derechos (DE LOS MOZOS), etc.

Todos estos posicionamientos clásicos están reflejados de alguna manera en la ecléctica definición de CERRILLO y MENDIETA, los cuales conceptúan el Derecho Agrario como "el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural, así como el tráfico consecuente y necesario a la producción". Esta definición incluye dos características esenciales de la concepción clásica del Derecho Agrario, que aquí interesa destacar:

1ª) La circunscripción del ámbito de actuación de esta disciplina jurídica al sector agrario. El Derecho Agrario tendría, desde esta perspectiva clásica, la finalidad de regular la propiedad de las tierras de cultivo y la actividad de los que las cultivan - o sea, los profesionales agrarios -, sin llegar más lejos.

2ª) La inclusión - prácticamente unánime - de esta disciplina jurídica en el ámbito del Derecho Privado, por más que no se niega la existencia de normas agrarias de naturaleza pública.

2.1.2 Tendencia de futuro

Una de las principales deficiencias de las definiciones clásicas del Derecho Agrario era, a nuestro entender, la ausencia de las - ahora ya obligadas - referencias al espacio rural y al medio ambiente, que han devenido el hilo conductor de las concepciones actuales de esta rama jurídica.

La doctrina actual ha asumido sin demasiadas objeciones esta ampliación del objeto del Derecho Agrario a todo el espacio rural. Otro tanto se podría decir en lo que respecta a la inclusión de la normativa ambiental, como lo demuestra el hecho de que la doctrina moderna ya se refiere con absoluta normalidad al que podríamos denominar "Derecho Agrario Ambiental".

De este modo, el Derecho Agrario se está convirtiendo cada vez más en un verdadero Derecho

Rural, de acuerdo con la actual orientación ruralista del Derecho Agrario comunitario, que se manifiesta palpablemente en los más destacados documentos de trabajo de carácter agrario elaborados en el seno de las instituciones comunitarias en los últimos tiempos, mereciendo especial mención a este respecto la Agenda 2000 y la Declaración de Cork. Así, pues - contrariamente a lo que había pronosticado BALLARIN MARCIAL en los años sesenta - la denominación "Derecho Rural" no ha perdido vigencia, sino que, además, cada vez está siendo más utilizada por los agraristas, porque se adecúa a la nueva realidad del Derecho Agrario y a sus perspectivas de futuro.

Es de destacar que esta evolución terminológica y conceptual no se limita al ámbito europeo (espacio en el que, además de existir un Comité Europeo de Derecho Rural, esta terminología jurídica está siendo impulsada por las últimas tendencias de la PAC, que propugnan menos atención al sector agrario y más promoción del desarrollo integral del mundo rural), sino que se está imponiendo igualmente por todo el mundo. Lo mismo sucede a nivel de la institución que aquí nos ocupa especialmente, como lo demuestra el hecho de que los países más avanzados estén orientando las actuaciones de CP hacia la reforma integral de las zonas objeto del intervencionismo agrario, considerándola como una más de las mejoras que se introducen, en coordinación con el resto de las actuaciones públicas que se llevan a cabo en el mundo rural.

En nuestra opinión, la promoción del espacio rural en su conjunto - y no sólo la de los profesionales agrarios - es mucho más que una moda impuesta por la nueva reforma de la PAC, inspirada en los principios de la Agenda 2000 y de la Declaración de Cork: es una necesidad imperiosa del momento actual y del porvenir del sector agrario, habida cuenta que, si sólo se prima la agricultura, lo único que se conseguirá será alargar la agonía del campo. He aquí la razón por la que la mayor parte de los Gobiernos europeos y las instituciones comunitarias, entendiendo que conviene apostar decididamente por la compensación de los desequilibrios territoriales, fomentan en la medida de sus posibilidades la diversificación económica del mundo rural, convencidos de que ésta es la fórmula más adecuada para evitar la degradación y la despoblación del campo.

La doctrina jurídica no puede quedar al margen de este importante cambio cualitativo, razón por la cual creemos que, en los primeros decenios del siglo XXI, habrá una progresiva sustitución de la denominación "Derecho Agrario" por la de "Derecho Rural", que es más ambiciosa y más expresiva de la realidad actual y del futuro que espera a esta rama jurídica.

En honor de la verdad, hemos de precisar que nuestros legisladores autonómicos ya se han puesto a trabajar en este sentido, siendo buena muestra de ello la Ley asturiana 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural, en la que se advierte una clara tendencia a desplazar la actuación de la Administración del ámbito restringido de las explotaciones agrarias al más genérico de "cualquier otra actividad relacionada con el desarrollo rural", como prescribe el art. 4.2, *in fine*, de esta norma legal.

2.2 El Derecho Agrario como disciplina jurídica reducida al ámbito académico

Como ya ha quedado dicho, la autonomía del Derecho Agrario no es aún una cuestión pacífica, ya que parte de la doctrina rechaza tanto la autonomía conceptual como la científica de esta disciplina, al considerar que no pasa de ser una más de las diferentes especialidades del Derecho Privado, sin unos principios específicos que la individualicen. Así entendido, el Derecho Civil constituye el núcleo esencial del Derecho Privado -, siendo considerado como una especie de Derecho Privado General -, mientras que el Derecho Agrario sería una más de sus especialidades. Es decir, que - como ha indicado LOPEZ Y LOPEZ - el Derecho Agrario mantendría con el Derecho Civil (entendido éste como una "regulación general y abstracta del derecho de los particulares") una relación de especial a común. La oposición a la autonomía del Derecho Agrario se ha manifestado tanto por autores clásicos como por contemporáneos.

Entre los principales exponentes de la corriente doctrinal clásica, podemos destacar a DE LOS MOZOS (que declara taxativamente que "el Derecho Agrario no constituye una rama autónoma del Derecho", por más que acto seguido añade que es "aconsejable y defendible su autonomía didáctica") y DOMINGUEZ-BERRUETA (para quien "las materias que han de ser estudiadas bajo el epígrafe de lo que hoy se conoce como "Derecho Agrario" no tienen una estructura

concreta y autónoma, sino que afectan a varios campos del saber jurídico"). En su opinión, todas las materias agrarias tienen ya una cabida preestablecida, bien sea en el Derecho Civil, bien sea en el Derecho Administrativo. No hay espacio, por tanto, para el Derecho Agrario.

Este planteamiento ha sido asumido incluso por algunos administrativistas, como por ejemplo LOPEZ RAMON³³, que coincide con DE LOS MOZOS en la consideración de que el Derecho Agrario no tiene aún unos principios unificadores ni una entidad propia dentro del ordenamiento jurídico. A su común parecer, lo único que aúna todas esas normas de procedencia y significación tan variadas es que tienen un mismo objeto de regulación, que para DE LOS MOZOS es la finca rústica, mientras que para LOPEZ RAMON está constituido por la agricultura en general.

Ciertamente, no les falta parte de razón cuando hacen este tipo de afirmaciones, porque la citada descoordinación de principios informadores ha sido tradicional en nuestra normativa agraria. Es por ello que no podemos compartir la opinión manifestada por PALACIOS AYECHU³⁴ en su tesis doctoral, en la que indica que las Leyes refundidas en la LRDA "están íntimamente interrelacionadas no sólo por la materia ..., sino ... por unas notas o principios que han incidido en toda esa legislación, dotándola de un sentido unitario que ha hecho posible su refundición, sin alterar ni cambiar su sentido".

Cabe recordar, a este respecto, que la carencia de unos principios unificadores de la normativa agraria ya fue reconocida por el propio legislador de 1973, quien, en el marco de la exposición de motivos de la misma LRDA, confesaba su impotencia para coordinar con la necesaria calidad técnica la retahíla de normas legales (un total de 31, puntualiza LAMO DE ESPINOSA³⁵) que en ella se refunden, advirtiendo que entre tales Leyes "no existe otra relación que la incidencia más o menos directa en el tema de las estructuras agrarias".

Esa disparidad y desconexión de principios informadores de las Leyes que constituyen el que podríamos denominar "núcleo duro" del Derecho Agrario resulta todavía más patente cuando se le añaden otros tipos de normas jurídicas que, aunque también inciden sobre el espacio agrario, proceden de otros sectores del ordenamiento jurídico. Es el caso, por ejemplo, del alud de normas civiles, mercantiles, tributarias o registrales a las que debe remitir a menudo el legislador para completar la regulación del sector agrario³⁶.

2.3 Estado actual de la cuestión

A la vista de los razonamientos expuestos, se constata que la doctrina aún no ha adoptado una postura unitaria sobre la autonomía o la dependencia del Derecho Agrario. Entendemos, sin embargo, que quedan ya muy lejos los tiempos en que MARTIN-RETORTILLO³⁷ podía quejarse

³³Fernando LOPEZ RAMON, *Agricultura*, en la obra colectiva, dirigida por Sebastián MARTIN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico, II*, 1991, págs. 281 y sgs. Según este iuspublicista, el Derecho Agrario está integrado por muchos tipos de normas jurídicas - mercantiles, civiles, administrativas, etc. -, cada una de las cuales se rige por los principios propios de su rama jurídica.

³⁴María Asunción PALACIOS AYECHU, *Régimen Jurídico de la Concentración Parcelaria*, tesis doctoral inédita, defendida el año 1986 en la Universidad de Navarra, pág. 26.

³⁵*Vid.*, Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA, *Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, MAPA-IRYDA, Madrid, 1975, pág. 5. Aunque la disposición derogatoria de la LRDA "sólo" declara derogadas explícitamente 19 normas con rango de ley, este autor llega a la conclusión de que, en realidad, son 31 las disposiciones legales que se refunden.

³⁶Estas remisiones son harto habituales en la LRDA, que remite a menudo al Código Civil (arts. 35 y 240.1), a la legislación reguladora de la actividad del Banco de Crédito Agrícola (art. 43.6), a la Ley Hipotecaria (arts. 45.1, 193.2, 195.3 y 234.1), a la Ley de Expropiación Forzosa (arts. 59, 60, 126, 144 y 248.1), a la legislación forestal (art. 165.1), a la legislación sobre Patrimonio del Estado (art. 205.3), a la legislación del Ministerio Fiscal (art. 208), a la legislación sobre procedimiento administrativo (art. 212), a las Leyes que establecen medidas para evitar los enclavados y la dispersión parcelaria (art. 227.1), a la legislación sobre el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (art. 236.3), etc.

³⁷Sebastián MARTIN-RETORTILLO, *Derecho Agrario y ...*, *op. cit.*, págs. 162, 167 y concordantes.

(entonces, con razón) de que "el tratamiento científico que el Derecho agrario ofrece permanece prácticamente osificado"³⁸, por más que aún haya civilistas (como, por ejemplo, SANCHEZ HERNÁNDEZ) que se sigan escandalizando de que parte de la doctrina presente el Derecho Agrario como una disciplina autónoma³⁹.

A pesar de que autores como LUNA SERRANO⁴⁰ aún denuncian que estamos muy lejos de los países europeos - e incluso de los iberoamericanos -, en lo que atañe al necesario apoyo al estudio del Derecho Agrario, es de reconocer que la situación ha cambiado substancialmente en los últimos tiempos. La realidad actual es muy diferente, como observa SANZ JARQUE⁴¹ en uno de sus postreros estudios, en el que se hace eco del notorio interés que despierta el Derecho Agrario actualmente, a la vez que constata la progresiva incorporación de esta disciplina a los planes de estudio de nuestras Universidades⁴². Ésta es la opinión mayoritaria en la doctrina⁴³.

El cambio ha sido tan substantivo que incluso un autor tan escéptico a este respecto como DELGADO DE MIGUEL⁴⁴ se ha sentido en la necesidad de confesar públicamente que, "en el espacio de tiempo que vengo dedicándome al Derecho Agrario, es la primera vez que veo con claro optimismo el futuro de nuestra disciplina".

Por otra parte, en la sentencia sobre la LARA⁴⁵ también se pueden hallar argumentos a favor de la autonomía del Derecho Agrario. A pesar de que no cita expresamente esta disciplina jurídica como tal, el TC establece un razonamiento lógico - en el que se deslinda la legislación agraria de la civil - que, en nuestra opinión, tan sólo puede ser entendido desde la afirmación de la autonomía del Derecho Agrario respecto del Derecho Civil⁴⁶.

³⁸Denunciaba así que los agraristas clásicos centraban sus estudios en cuestiones que este administrativista considera marginales - como, por ejemplo, la titularidad de la tierra -, olvidando a menudo las cuestiones fundamentales del Derecho Agrario actual, que, como él mismo indica, son las relativas a la ordenación global del mundo agrario por parte de los poderes públicos.

³⁹Vid. Angel SANCHEZ HERNANDEZ, *El Derecho agrario en España ...*, op. cit., pág. 24, que, en pleno siglo XXI, todavía cita como una *rara avis* a "quienes han dado el arriesgado paso de sostener la disciplina por sí - en una construcción independiente - dando un salto en el vacío".

⁴⁰Agustín LUCAS SERRANO, *Prólogo a la primera edición*, en la obra de Carlos J. MALUQUER DE MOTES BERNET, *Legislación agraria. Normativa general y autonómica*, Editorial Tecnos, Madrid, 1994.

⁴¹Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, op. cit., págs. 2 y 3.

⁴²También se está introduciendo el estudio de la CP, como se puede comprobar repasando los planes de estudios de diferentes Universidades españolas. Dos ejemplos representativos los podemos encontrar en el de la Universidad Politécnica de Madrid: por un lado, el tema 18 de la asignatura "Catastro y Legislación", del 3º curso del Departamento de Ingeniería, Topográfica y Cartografía, tiene el siguiente contenido: "La concentración parcelaria.- El problema de la excesiva parcelación de las tierras. El procedimiento de concentración parcelaria: las bases de concentración, el acuerdo de concentración. Resultados de la concentración" (vid. <http://nivel.euitto.upm.es/ditc/Asignaturas/Tercero/catastro>), y, por otro lado, el Programa de Especialización en Infraestructuras Rurales se encabeza precisamente con un apartado dedicado íntegramente a la CP (vid. <http://ww.upm.es/estudios/propios/catálogo-INFRAEST.html>). Otro tanto se puede decir de la Universidad de Córdoba, donde los Ingenieros de Montes tienen como asignatura optativa la de "Derecho y legislación forestal, cuya lección 4 se titula "La ordenación forestal ... concentración parcelaria,..." (vid. <http://www.uco.es/campus/centro/derecho/administ/forestal.htm>).

⁴³Por todos, Francisco CORRAL DUEÑAS, op. cit., pág. 336.

⁴⁴Juan Francisco DELGADO DE MIGUEL, op. cit., pág. 19.

⁴⁵Vid. el fundamento jurídico nº 8 de la STC 37/1987, de 26 de marzo. El TC califica como "no convincente" el argumento civilista según el cual el derecho de propiedad es el núcleo central del Derecho Civil y, por tanto, su regulación es un patrimonio exclusivo de este ámbito normativo. El Alto Tribunal viene a decir que quienes defienden tal argumento no han entendido todavía que, a partir de la Constitución, el derecho de propiedad puede ser regulado desde diferentes ámbitos normativos, en base a la función social de cada tipo de propiedad. Cita, a título de ejemplo, el caso de la legislación urbanística - a la que corresponde establecer en concreto el alcance de la función social de la propiedad urbana - y dedica una especial atención a la legislación agraria, a la que reserva la regulación de la función social de la propiedad rústica.

⁴⁶Con un gran sentido de la anticipación, F. CERRILLO y L. MENDIETA, op. cit., pág. 43, ya pregonaban que "nuestra legislación agraria, en su mayor parte, no proviene del ya elaboradísimo Derecho Civil... y aun cuando sus instituciones fundamentales tienen raíces en el Derecho antiguo, la nueva organización de la propiedad territorial y de la agricultura se derivan de leyes recientes que han sido dictadas de acuerdo con el espíritu que anima al nuevo Estado". Este planteamiento sintoniza con los criterios que ahora emplea el TC para justificar que, por la vía de la legislación agraria, Comunidades

En cualquier caso, lo que sí que se puede asegurar actualmente es que la doctrina mayoritaria ha asumido la realidad del Derecho Agrario, aunque sólo sea como disciplina jurídica dedicada al estudio de la normativa reguladora de la actividad agraria, entendida ésta en su acepción más amplia, de manera que abarque toda la actividad relacionada con el mundo rural. Incluso los civilistas que se manifiestan más reacios a admitir la realidad del Derecho Agrario acaban reconociendo, aunque sea a regañadientes, esa ya incuestionable realidad⁴⁷.

El resultado de este consenso generalizado es que - como sucede en el resto de los países de nuestro entorno - cada vez son más las cátedras de Derecho Agrario que se implantan en nuestras Universidades, al tiempo que las publicaciones científicas de carácter agrarista son cada vez más abundantes. Y lo mismo ocurre a nivel legislativo, ámbito en el que los legisladores autonómicos parecen haber admitido sin ninguna dificultad la realidad actual del Derecho Agrario⁴⁸, ignorando las disputas doctrinales de las que nos hemos hecho eco.

3. Publicación progresiva de los planteamientos doctrinales sobre la naturaleza jurídica del Derecho Agrario

3.1 Evolución desde los planteamientos privatistas hacia una visión mixta del Derecho Agrario

Si la autonomía conceptual y científica del Derecho Agrario no es una cuestión aún resuelta a nivel doctrinal, hemos de añadir que tampoco hay unanimidad en lo que respecta a la naturaleza - pública, privada o mixta - de esta disciplina jurídica. Somos conscientes de que, en estos momentos, parte de la doctrina ya considera superada la polémica doctrinal sobre las diferencias que distinguen el Derecho Público del Derecho Privado⁴⁹. En cualquier caso, es evidente que no ha sido siempre así, sino que, en el curso de los tiempos, ha habido una progresiva evolución que ha llevado a la doctrina a los planteamientos que ahora estamos exponiendo.

En lo que respecta en concreto a la naturaleza jurídica del Derecho Agrario, cabe decir que, como examinaremos seguidamente, se ha producido un paulatino deslizamiento desde los primitivos planteamientos privatistas hasta llegar a las posiciones doctrinales - cada vez más publicistas - del momento actual, pasando por una etapa intermedia, en el curso de la cual predominaron las teorías eclécticas de los partidarios de la naturaleza mixta del Derecho Agrario.

La mayor parte de los posicionamientos doctrinales de los primeros tiempos del agrarismo español se caracterizaron por la ubicación de las instituciones del Derecho Agrario en el ámbito del Derecho privado. Es muy significativa de esta postura doctrinal la contundente declaración

sin Derecho foral puedan legislar sobre materias tradicionalmente consideradas feudo exclusivo del Derecho Civil. Su clarividencia se hace más patente cuando se compara con las teorías que aún hoy defienden, en sentido contrario, civilistas como José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO (*op. cit.*, págs. 96 y concordantes) o Angel M. LOPEZ Y LOPEZ (*op. cit.*, pág. 45), entre otros.

⁴⁷Es muy demostrativo de esta actitud el ya citado trabajo de Angel SANCHEZ HERNANDEZ, *El Derecho agrario en España ...*, *op. cit.*, págs. 20, 24 y concordantes. Haciendo un somero repaso de algunos de los fundamentos que se han argüido para defender esa autonomía del Derecho Agrario, ventila la cuestión con la conclusión de que "estas últimas razones, si bien no justifican totalmente, a mi modo de ver, la autonomía del Derecho agrario, si lo configuran como un conjunto normativo con características propias". Más adelante, se refiere al que denomina "agregado normativo con pretensión de especificidad, denominado Derecho agrario" y, a pesar de manifestarse convencido de "la fragilidad de los referentes fundamentales del Derecho agrario", acaba concediendo que, "si el Derecho agrario destaca por su transcendencia social, es bastante para que dentro del Plan de estudios de la Licenciatura en Derecho tenga una cierta autonomía didáctica".

⁴⁸El punto nº 5 de la Ley de reforma agraria extremeña (Ley 1/1986, de 2 de mayo), por ejemplo, cita esta disciplina jurídica con absoluta normalidad. Así, cuando explica la metodología seguida en la citada Ley, el legislador comenta que "constituye un avance cualitativo, tanto en el campo del Derecho Agrario en general, como en el campo legislativo sobre Reformas Agrarias ...".

⁴⁹*Vid.*, por todos, Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *op. cit.*, pág. 47. Este civilista rechaza tal disquisición doctrinal, a la que se refiere como el "mundo superado de las viejas diferencias entre Derecho público y Derecho privado, incapaz de explicar, entre otras cosas, el nuevo rostro del Derecho civil de nuestros días".

de DE LOS MOZOS⁵⁰, para quien "el Derecho agrario, ... forma parte del Derecho privado, ... fundamentalmente del Derecho civil". Similar orientación tienen, en general, la mayor parte de las múltiples definiciones del Derecho Agrario elaboradas por el agrarismo clásico, la más ecléctica de las cuales posiblemente sea la de CERRILLO y MENDIETA⁵¹, autores al parecer de los cuales "el Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural, así como el tráfico consecuente y necesario a la producción".

Como se puede comprobar, esta definición no incluye ninguna referencia a los elementos públicos de la disciplina jurídica que nos ocupa. Y otro tanto se adivina en la generalidad de las definiciones de la misma época. Se podría decir, pues, que la doctrina clásica había caído en la trampa del árbol que no deja ver el bosque, ya que, empeñados en la búsqueda de un elemento definidor concreto del Derecho Agrario, habían olvidado las cuestiones que ahora constituyen el meollo principal de esta rama jurídica, a saber, la ordenación del sector agrario y del mundo rural en general por parte de los poderes públicos. Es en base a dicho planteamiento clásico que, como reconocen los agraristas⁵², los civilistas⁵³ e incluso los administrativistas⁵⁴, el Derecho Agrario ha estado vinculado tradicionalmente al Derecho Civil, entendido éste en su acepción de regulación general y abstracta del derecho de los particulares, como asume LOPEZ Y LOPEZ⁵⁵.

Menos contundente se manifiesta SANZ JARQUE⁵⁶, en cambio, al analizar el Derecho Agrario como el marco jurídico propio de la CP, en su obra maestra sobre esta institución jurídica. Su posicionamiento en la polémica sobre la naturaleza jurídica de esta disciplina jurídica podría ser calificado como de moderadamente privatista. De hecho, aunque finalmente acaba decantándose por el encuadramiento del Derecho Agrario en el ámbito normativo del Derecho privado, se cuida mucho de no descartar en absoluto la posibilidad alternativa de su encuadramiento público. Unos años después, en su manual de Derecho Agrario⁵⁷, sin renunciar a la concepción privatista de esta rama jurídica, no sólo admite que también concurren normas de Derecho Público, sino que reconoce explícitamente que éstas "son tan abundantes y frondosas, que aparentemente parecen como ahogar, ocultar y aun desfigurar sus auténticos o más propios caracteres".

Pocos años más tarde, BALLARIN MARCIAL⁵⁸ ya se mostraba decididamente partidario de la doble vertiente - pública y privada - de esta rama jurídica, abriendo así el paso al criterio de la naturaleza mixta del Derecho Agrario, que, con el paso del tiempo, ha sido asumido por la doctrina mayoritaria. Es éste un criterio muy razonable, habida cuenta que el Derecho agrario efectivamente está integrado por un entramado normativo en el que conviven normas jurídicas privadas con otras de un marcado carácter público, entre las que, en nuestra opinión, habría que incluir las que regulan el procedimiento especial de CP, por las razones que luego expondremos.

Hay, pues, una doble faceta a considerar en el análisis del Derecho Agrario: la pública y la privada. Todo depende de la óptica desde la que se analice, como el mismo SANZ JARQUE expresaba pocos años después en otro interesante trabajo sobre la CP y el Derecho Agrario⁵⁹, en el que admite sin tapujos ambas perspectivas. Recuerda al respecto que esta disciplina ha sido concebida como un "Derecho del agricultor" (vertiente privada), pero también como un "Derecho gubernativo sobre la

⁵⁰ José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, pág. 40.

⁵¹ F. CERRILLO y L. MENDIETA, *op. cit.*, págs. 13 y 14.

⁵² Por todos, F. CERRILLO y L. MENDIETA, *op. cit.*, págs. 13 y 14.

⁵³ Por todos, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO, *op. cit.*, pág. 94.

⁵⁴ Por todos, Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 84.

⁵⁵ Cfr. Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *op. cit.*, pág. 48.

⁵⁶ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de Concentración Parcelaria*, edición del propio autor, Madrid, 1961, págs. 41 y 42.

⁵⁷ Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, pág. 32.

⁵⁸ Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, págs. 191, 359 y sgs.

⁵⁹ Juan José SANZ JARQUE, *La experiencia europea ...*, *op. cit.*, pág. 449.

agricultura" (vertiente pública).

Realmente, no se pueden establecer dogmas en este terreno, porque la legislación agraria es una normativa sometida a una evolución muy dinámica, respecto a cuya ubicación la doctrina ha ido variando su opinión en el curso del tiempo. Como ha expresado el agrarista mejicano VAZQUEZ ALFARO⁶⁰, "existen normas que en una etapa se clasifican como públicas, en otra como privadas o viceversa⁶¹ ...". Es por ello que este autor considera que "la posición razonada ante el problema planteado [se refiere a la ubicación actual del Derecho Agrario] es aceptar la posible diferenciación o diversificación de las normas jurídicas en las concepciones dicotómica primero y posteriormente, en la tricotómica". Esta última posición tricotómica incluiría también las normas de carácter social, que se agregarían así a las de carácter privado y de carácter público, constituyendo una suerte de *tertius genus*⁶².

Siguiendo esta línea argumental, hemos de añadir que nuestro ordenamiento jurídico regula las cuestiones agrarias, bien sea mediante normas de naturaleza privada (incluidas predominantemente en el Código Civil, cuerpo normativo que no en balde se había previsto inicialmente denominarlo "Código Agrario"), bien sea con normas jurídicas de naturaleza pública.

3.2 Introducción de los planteamientos publicistas en nuestra doctrina

Durante mucho tiempo, la visión privatista del Derecho Agrario prevaleció netamente en el seno de nuestra doctrina. Llegó un momento, empero, en que sus propios valedores propiciaron una evolución doctrinal hacia planteamientos cada vez más alejados del privatismo clásico. Así, los citados CERRILLO y MENDIETA ya reconocieron, a principios de los años cincuenta, que la legislación agraria también se podría estudiar en la cátedra de Derecho Administrativo "tomando en consideración que muchas de las leyes que lo integran son de este carácter". Pocos años después, esta realidad dual había de ser constatada igualmente por Federico DE CASTRO, que, yendo aún más lejos, pronosticó el abandono de la tendencia doctrinal que defendía la naturaleza privada del Derecho agrario.

La toma de conciencia sobre las dos vertientes de esta disciplina jurídica fue *in crescendo* en nuestra doctrina, hasta el extremo de que, como ya hemos apuntado, el Notario BALLARIN MARCIAL pudo dar fe pública del ocaso de la etapa privatista del agrarismo clásico, animando a sus compañeros de doctrina a asumir la naturaleza mixta de un Derecho Agrario en el que conviven aspectos privados con otros de naturaleza pública.

Sin embargo, esta evolución doctrinal fue muy lenta, por lo que a partir de los años setenta algunos administrativistas empezaron a denunciar que, a pesar de la teórica admisión de su naturaleza mixta, la doctrina mayoritaria seguía postergando la vertiente pública del Derecho Agrario. Uno de los primeros autores que se manifestaron en este sentido fue Sebastián MARTIN-RETORTILLO. Partiendo de la consideración de que el enfoque privatista del Derecho Agrario ha quedado obsoleto, este administrativista lamenta que, en las exposiciones de los autores clásicos, prácticamente no tienen cabida las cuestiones jurídicas de naturaleza pública, aunque no se reconozca así expresamente: "los aspectos jurídico-públicos pasan prácticamente desapercibidos, formalizándose casi siempre unos esquemas institucionales que... no son si no

⁶⁰Guillermo Gabino VAZQUEZ ALFARO, *Lecciones de Derecho Agrario, op. cit.*, pág. 120.

⁶¹Aun así, entendemos que la *vis expansiva* del Derecho Administrativo está propiciando una publicación progresiva de este vector normativo, no sólo en la doctrina, si no también en el Derecho positivo, ya que la normativa agraria de los últimos años tiene más connotaciones publicistas que privatistas, cosa constatable tanto en el Derecho comunitario como en el Derecho interno, sea éste estatal o autonómico.

⁶²Es de advertir que un razonamiento similar ya se trató de imponer en nuestro país durante la primera mitad del siglo XX, presentando el Derecho Agrario como un Derecho Social, pero este planteamiento doctrinal fue pronto rehusado, como nos recuerda DE LOS MOZOS, *Estudios de ..., op. cit.*, págs. 36 y 37, al comprobarse que no se trataba de un nuevo ámbito normativo, sino de una cualidad común a la normativa de aquel momento histórico. Sigue vigente, por tanto, la tradicional división dicotómica del Derecho en dos grandes sectores normativos - el Derecho público y el Derecho privado -, aunque hay que reconocer que las fronteras entre ambos se van difuminando paulatinamente.

los que se derivan de las instituciones jurídico-privadas".

Hay que reconocer que realmente parece poco congruente que los mismos autores que proclaman su convicción de la realidad dicotómica del Derecho Agrario marginen las cuestiones de carácter público en sus exposiciones. El propio DE LOS MOZOS parece haber tomado conciencia de esta incongruencia. Es por ello que - pese a haber descartado la consideración del Derecho Agrario como una rama autónoma y haber proclamado que el Derecho Agrario forma parte del Derecho Civil (y, por ende, del Derecho privado) -, acaba admitiendo que los planteamientos privatistas de la doctrina clásica tienen cada vez menos consistencia jurídica: "...hoy no se puede decir, como hace unos años, que la denominación Derecho agrario se refiere exclusivamente a lo que es Derecho privado ...".

Si así se reconoce desde posicionamientos tan declaradamente privatistas como el de este insigne civilista, parece lógico que la denuncia sea aún más acusada desde los posicionamientos doctrinales iuspublicistas, y que autores como el mentado Sebastián MARTÍN-RETORTILLO propongan una reconducción drástica de los planteamientos tradicionales sobre el encuadramiento del Derecho Agrario. Su propuesta de cambio se fundamenta en la constatación de que - a diferencia de lo que pregonaron los primeros agraristas - la propiedad rústica no constituye ya la verdadera finalidad del Derecho Agrario, sino que ha devenido simplemente un elemento accesorio de esta disciplina.

Entendemos que no le falta razón cuando manifiesta que, a la vista del Derecho positivo, la esencia de esta disciplina jurídica es actualmente la ordenación global del mundo agrario (nosotros iríamos aún más lejos y, en congruencia con el *iter* discursivo que venimos manteniendo, nos referiríamos a la ordenación global del mundo rural) por parte de los poderes públicos, habida cuenta que - como recalca él mismo -, esta ordenación se lleva a cabo "por la Administración", "de acuerdo con sus más clásicos esquemas de actuación", "bien mediante un conjunto de diferentes prestaciones administrativas, bien modulando las distintas actuaciones de los particulares" y empleando al efecto "las más diferentes y conocidas técnicas de actuación administrativa". El Derecho Agrario actual, en efecto, regula básicamente actuaciones administrativas, y, por ende, hay que entender que se trata de una rama jurídica predominantemente pública, lo que no obsta para que admitamos la evidencia de que también existen aspectos reguladores propios del Derecho privado.

Hay que decir que Sebastián MARTÍN-RETORTILLO no se ha quedado solo a la hora de denunciar el carácter excesivamente privatista del agrarismo clásico, sino que sus proclamas publicistas - expuestas a mediados de los años setenta como revolucionarias -, han hecho escuela, de tal manera que ahora ya se puede afirmar que han sido asumidas por la doctrina mayoritaria. Uno de los primeros administrativistas que siguió su propuesta de una reorientación publicista del Derecho Agrario fue DOMINGUEZ-BERRUETA, que justo dos años después ya abordaba el análisis del Derecho Agrario desde una perspectiva netamente pública, con el declarado objetivo de demostrar "cómo la actividad administrativa es de tal importancia que las formas o técnicas jurídicas de Derecho privado contenidas en la ley [se refiere a la LRDA, norma que considera el texto legal fundamental del Derecho Agrario], y que coexisten con las administrativas, quedan un poco como en segundo lugar y en función de la actividad administrativa".

Así lo ha verificado también LOPEZ RAMON⁶³, según el cual ahora ya todo el mundo admite, cuando menos, que el Derecho Agrario no es susceptible de ser encajado exclusivamente en el Derecho privado ni en el Derecho Público, sino que está constituido por un complejo entramado normativo, en el que coexisten normas de naturaleza pública con otras de naturaleza privada. Puntualiza, empero, que las primeras, integradas en el Derecho Administrativo Agrario, tienen una especial incidencia en esta rama jurídica, ya que, "desde el mismo establecimiento de las estructuras agrarias hasta la fijación del estatuto de la propiedad agraria y del marco de desenvolvimiento empresarial de la agricultura, todos esos aspectos son objeto de una intensa intervención administrativa".

En síntesis, podemos afirmar que ha habido una progresiva evolución de la doctrina, en cuanto a la ubicación de las instituciones del Derecho Agrario, desde los iniciales planteamientos

⁶³ Vid. Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, págs. 218 y sgs.

filoprivatistas hacia los planteamientos publicistas que acabamos de citar.

Por lo que respecta en concreto a la institución jurídica de la CP, hay que resaltar que ya en los años sesenta Aurelio GUAITA⁶⁴ demostró que la reordenación total de la propiedad - que es inseparable de esta institución - "supone, ya *prima facie*, un constante entrecruzamiento de normas e instituciones administrativas y civiles". A su vez, cabe recordar que SANZ JARQUE⁶⁵ ya admitía en el año 1961 que la CP también se podía encajar en el ámbito público, vista la naturaleza de buena parte de las normas jurídicas que la regulan. Más recientemente, TELLEZ DE PERALTA y NAVARRO CASTILLO⁶⁶ - así como otros autores de los que tendremos ocasión de ocuparnos más adelante - han insistido en la realidad dual de la concentración, señalando que hay dos vertientes a considerar en ella, de acuerdo con los intereses públicos o privados que priman en cada caso: "concentración de una zona como reorganización de propiedades rústicas que persigue no tanto el interés privado como la utilidad pública, y concentración respecto a cada propietario por razón de su utilidad particular".

Entendemos que, después de esta breve descripción de la evolución doctrinal resultará más comprensible el encuadramiento público que aquí procuramos para la CP, como mejora de las estructuras agrarias, llevada a cabo por la Administración competente en la materia, inserta en el marco del sistema económico nacional, y por tanto, del Derecho económico.

4. La CP, como institución del Derecho Agrario público

4.1 Inclusión de la institución de la CP en el marco del Derecho Agrario

Desde un principio, los autores españoles que se manifestaron partidarios de la autonomía del Derecho Agrario ya aceptaron unánimemente la inclusión de la CP como una de las instituciones de esta - entonces aún nueva - disciplina, una vez comprobado que se trataba de una institución jurídica directamente vinculada a la agricultura, a la propiedad rústica y, en definitiva, a la actividad agraria, con una especial incidencia, claro está, en las zonas donde más ahincada está la doble problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria.

A nuestro parecer, este encuadramiento de la CP como una institución del Derecho Agrario se podría argumentar también, en el momento actual, desde la óptica de la doctrina constitucional, partiendo de los criterios establecidos en la STC 37/1987, de 26 de marzo, puesto que en ella se establece que es función propia de las Leyes agrarias (y por tanto, del Derecho Agrario) la regulación de las condiciones en que se ha de materializar la función social de la propiedad agraria. No creemos que precise ninguna argumentación especial la afirmación de que la CP es una de las instituciones jurídicas mediante las que se concreta esa función social, pues es evidente.

Hay que resaltar, a este respecto, que el hecho de que el art. 33.2 de la Constitución, al referirse a la función social, establezca una reserva de Ley para la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad no significa que se haya de regular necesariamente mediante Leyes civiles. Como bien dice el TC, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, la regulación de la propiedad no es ya - si es que realmente lo había sido alguna vez - feudo exclusivo del Derecho Civil: "esta delimitación - leemos en el F. J. 8º de la sentencia sobre la LARA - no se opera ya sólo en la legislación civil, si no también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada".

Después de citar el ejemplo tradicional de la legislación urbanística - en la que se delimita el contenido del derecho a la propiedad urbana - el TC confirma que idéntica función tienen las

⁶⁴Con el paso del tiempo, ese mismo criterio ha sido referido por diferentes autores a la institución jurídica de la CP (*vid.*, *ad exemplum*, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, págs. 41 y 42, y Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, Librería General, Zaragoza, 1964).

⁶⁵Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, págs. 41 y 42.

⁶⁶José Damián TELLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *Notas sobre la naturaleza jurídica de la concentración parcelaria en la Ley de Reforma Agraria Andaluza*, en la obra colectiva *Derecho Agrario Autonomico*, Comité Organizador del II Congreso Internacional de Derecho Agrario y Universidad de Oviedo, Oviedo, 1991, pág. 456.

Leyes agrarias, sin ningún tipo de subordinación a la legislación civil: "Y así ha sucedido y sucede también en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha". La función social de la propiedad rústica escapa así del ámbito normativo del Derecho Civil para entrar de lleno en el ámbito del Derecho Agrario, a despecho de quienes siguen considerando la CP como una institución del Derecho Civil⁶⁷.

De hecho, los redactores de la LRDA ya lo entendieron así en el año 1973, momento en el que la cuestión no era ni mucho menos pacífica en nuestra doctrina. Cabe recordar que el primero de los preceptos de la LRDA ya establece, a estos efectos, que "el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional", a la vez que el art. 2º concreta que "el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga: ... b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles ...". Parece evidente que una de esas mejoras necesarias es la CP, como pone de manifiesto la propia norma, en su art. 5.1, letra d).

Hete aquí, pues, un argumento suficientemente consistente para justificar la identificación de la CP como una institución de Derecho Agrario. Y aún se podría añadir otro: el de la consideración de la concentración como instrumento de reforma agraria⁶⁸ y de desarrollo rural⁶⁹.

A ambos argumentos se ha referido con acierto ALENZA GARCÍA⁷⁰, en uno de los mejores trabajos sobre esta institución que hemos tenido ocasión de analizar, llegando en él a la conclusión de que la CP es una de las instituciones esenciales del Derecho Agrario, tanto si se parte de la base de que el objeto de esta disciplina jurídica es la propiedad rústica como si se considera que ese objeto es la reforma agraria, ya que "en ambas materias la concentración parcelaria tiene especial relevancia".

No ha sido, sin embargo, éste el primer autor que ha presentado la CP como una institución del Derecho Agrario. Ya en 1964, SAN JARQUE⁷¹ estableció un significativo paralelismo entre el nacimiento del Derecho Agrario y el de la institución jurídica de la CP, indicando que "es la Concentración Parcelaria una institución nueva de un derecho nuevo, el Derecho agrario". Al exponer su propuesta de plan de estudios de esa disciplina jurídica, no dudaba en incluir en él la CP, como una de las instituciones constitutivas de su Parte Especial, junto con la colonización y la ordenación rural. Fundamentaba esta decisión en dos argumentos complementarios:

1º) La CP - como la colonización y la ordenación rural - es una institución que tiene en la propiedad agraria (no olvidemos que ésta constituye para dicho autor el contenido esencial del Derecho Agrario, como ya ha quedado dicho) su verdadera razón de ser.

2º) El régimen jurídico de la concentración constituye, "conforme a la dirección científica o teórica institucional, un organismo duradero, una estructura jurídica fundamental y básica del

⁶⁷En la Universidad de La Laguna (Tenerife), por ejemplo, la CP se sigue incluyendo en los planes de estudios como una institución civilista, como evidencia su "Programa de Derecho Civil III".

⁶⁸Donde mejor se manifiesta esta caracterización de la CP, a nivel del Derecho comparado, es en el art. 159.1 de la conocida "Constitución Política del Perú", de 12 de julio de 1979, cuyo tenor literal, después de proclamar que "la reforma agraria es el instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo (que) se dirige hacia un sistema justo de propiedad tenencia y trabajo de la tierra, para el desarrollo económico y social de la Nación", especifica que, "con ese fin el Estado: Prohíbe el latifundio y, gradualmente, elimina el minifundio mediante planes de concentración parcelaria".

⁶⁹De hecho, en Francia la CP (allí denominada "*remembrement rural*") ya tiene la consideración legal de instrumento de desarrollo rural (cfr. M. N., *De l'aménagement foncier au développement rural: l'Assemblée Générale et le Colloque de Vannes*, "L'aménagement foncier agricole et rural", nº 75 (especial), 4º trimestre de 1992, desde que así lo consagrara la Ley de Concentración Parcelaria de 11 de julio de 1975.

⁷⁰José Francisco ALENZA GARCÍA, *Los procedimientos de concentración parcelaria en Navarra*, "Revista Jurídica de Navarra", nº 22, julio-diciembre de 1996, págs. 88 y 89.

⁷¹Juan José SANZ JARQUE, *La experiencia europea ...*, *op. cit.*, págs. 448 y sgs.

ordenamiento jurídico del Estado en materia agraria".

Un año más tarde, siguiendo al ahora Rector de la Universidad Católica de Avila, BALLARIN MARCIAL⁷² incluía igualmente la CP en el ámbito del Derecho Agrario, partiendo al efecto del convencimiento de que en él se debía incluir todo aquello que de alguna manera se relacionara con la agricultura.

Por lo que se refiere al Derecho comparado, en los países europeos también se suele incluir la CP en el contenido del Derecho Agrario. Así nos lo enseña el propio SANZ JARQUE, según el cual los autores más significativos en materia de Derecho Agrario de Alemania, Francia e Italia se ocupan de la concentración en el marco de esta disciplina jurídica⁷³.

En definitiva, lo que parece obvio es que la CP ha de formar parte de los planes de estudio de esta disciplina académica. No hay nada que objetar a este respecto, desde nuestro punto de vista. Si acaso, añadiríamos que la CP - por su compleja naturaleza, por su regulación y por la diversidad de efectos que produce - no tiene por qué ser objeto de estudio únicamente en el marco del Derecho Agrario, si no que también se puede analizar desde otras perspectivas académicas. Nada obsta, en concreto, para que se la pueda incluir en los planes de estudio del Derecho Administrativo, como tendremos ocasión de argumentar más adelante.

4.2 La CP y la vertiente pública del Derecho Agrario

Una vez admitida la posibilidad de incluir la CP en el contenido del Derecho Agrario, el problema se plantea a la hora de dilucidar si esta institución jurídica se ha de considerar incluida en la vertiente pública o en la privada de esa disciplina jurídica.

Planteada así la cuestión, SANZ JARQUE⁷⁴ se decantó, en un principio, por la opción privatista, entendiendo entonces que la regulación de la CP es de carácter privado, por tres motivos principales: primero, "por ser de este carácter los intereses inmediatos que protege"; segundo, "por tener su origen ordinariamente en la voluntad de los particulares o al menos en una mayoría", y tercero, "por quedar siempre a salvo en el procedimiento de la concentración las acciones civiles que corresponden a los titulares de cualquier derecho y situación jurídica afectados por la concentración".

Por nuestra parte, hemos de manifestar que también nos hemos planteado la misma doble opción de las vertientes privada y pública del Derecho Agrario, pero nuestro análisis jurídico nos ha conducido a la conclusión de que la CP tiene una mejor ubicación en el ámbito del Derecho Público que en el del Derecho Privado, por los múltiples motivos que luego expondremos.

A nuestro entender, si se acepta la ya clásica concepción del Derecho Público que se incluye

⁷²Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, págs. 192 y 206.

⁷³En cambio, a nivel de los países iberoamericanos, aún ahora se suele ignorar esta institución en los planes de estudio de la citada disciplina, como lo demuestra la última obra de Guillermo Gabino VAZQUEZ ALFARO, *Lecciones de Derecho Agrario ...*, *op. cit.*, *in totum*. Hay que decir que tampoco se adopta una postura explícita de exclusión de la CP, si no que sencillamente no se incluye esta institución, presumiblemente porque la problemática que prevalece en aquellas latitudes es el desigual reparto de la tierra. Para su resolución, se arbitran medidas de política agraria típicas de la reforma agraria clásica, porque la doctrina está más preocupada por el análisis de instituciones agrarias propias de aquellos países, como por ejemplo el "ejido" y porque, en definitiva, la CP todavía no ha penetrado lo bastante en la respectiva legislación agraria.

Uno de los autores que mejor ha estudiado las cuestiones relacionadas con la reforma agraria en todo el mundo, Jean LE COZ, *Las reformas agrarias*, Editorial Ariel, Barcelona, 1975, pág. 143, ha escrito algo muy orientativo a este respecto: "América latina es, sin duda, el sector del mundo donde el fenómeno de reforma agraria ha ocupado el puesto más importante en la vida de las poblaciones, durante todo el siglo XX". También explica lo que sería la causa principal de la opción adoptada: "los desequilibrios sociales han engendrado un bloqueo económico que mantiene a los países en un estado de subdesarrollo característico". Así las cosas, hasta que no se supere este problema, será difícil que pueda prosperar la CP en estos países, aunque algunos de ellos ya la han previsto en su ordenamiento jurídico.

⁷⁴Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 41.

en las "Instituciones" de Justiniano⁷⁵ - *ius publicum est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet* -, también debería admitirse la catalogación del régimen jurídico de la CP como una institución de Derecho público, ya que, en definitiva, regula el procedimiento especial mediante el que se ha de llevar a cabo un determinado tipo de actuaciones de las Administraciones Públicas, como se puede comprobar interrelacionando los arts. 171 a 240 de la LRDA con el art. 5º del mismo texto refundido. Así lo admitió públicamente en su momento el entonces Jefe de la Asesoría Jurídica del SNCPYOR, GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA⁷⁶, quien, tras constatar que "la concentración entra dentro del marco del moderno Derecho Agrario, en el que predomina el intervencionismo del Estado", sentenciaba sin ningún género de dudas que "pertenece a la esfera del Derecho público".

Hay que puntualizar que el posicionamiento de SANZ JARQUE sobre la CP no es tan privatista como podrían dar a entender sus palabras que acabamos de transcribir. A este respecto, hemos de hacer dos matizaciones que juzgamos importantes:

1ª) En el mismo momento de exponer la citada teoría privatista del régimen jurídico de la CP, el ilustre agrarista ya reconoció explícitamente que no se podía descartar la opción de carácter público. Diríamos incluso que daba a entender que le había faltado bien poco para decidirse por esta segunda opción, puesto que llega a admitir la posibilidad del encuadramiento del mentado régimen jurídico dentro del amplio marco del Derecho público⁷⁷.

2ª) Dos años después, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural publicaba una nueva obra del mismo jurista⁷⁸, en la que reconducía su *iter* discursivo de 1961, asumiendo explícitamente que la CP "es un verdadero procedimiento administrativo, ... pues se trata de una serie compleja de actos de la Administración para satisfacer la necesidad pública de reorganizar las zonas afectadas por el microfundio y la dispersión parcelaria". Más adelante, reconoce igualmente que "los intereses del Estado, públicos, generales, han de prevalecer sobre los de los particulares ...", en el bien entendido de que, una vez publicado el correspondiente Decreto de autorización, "surge una relación jurídica de carácter público entre la Administración y los afectados por la concentración".

En consecuencia, si se analiza la CP desde la perspectiva del Derecho Agrario, se habría de insertar esta institución jurídica en su vertiente pública, habida cuenta que forma parte de un sector normativo al que se puede aplicar el criterio manifestado por Sebastián MARTIN-RETORTILLO⁷⁹, en el sentido de que "guste o no, es la Administración - como ocurre con la mayor parte de los sectores económicos - la que ejerce una indiscutible rectoría y protagonismo".

II. CONCENTRACION PARCELARIA Y DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Justificación del estudio

Después de haber analizado la CP como institución del Derecho Agrario, podría parecer paradójico que ahora tratemos de ponerla en relación con el Derecho Administrativo. Sin embargo, la contradicción es tan sólo aparente, porque ambas disciplinas jurídicas están

⁷⁵Citado por Ramón PARADA, *Dret Administratiu. I. Part general*, Escola d'Administració Pública de Catalunya y Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A., Madrid, 1995, pág. 13.

⁷⁶Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de la Concentración Parcelaria*, Ministerio de Agricultura-Servicio de Concentración Parcelaria, Madrid, 1963, pág. 25.

⁷⁷Hemos tenido ocasión de exponer nuestro planteamiento de investigación al mencionado catedrático de Derecho Agrario, quien (en comunicación personal de fecha 14 de marzo de 1997) nos ha reconocido que se trata de una cuestión aún abierta, a la vez que nos ha animado a seguir por esta vía investigadora, destacando - con el criterio abierto y con la buena predisposición que siempre le han caracterizado - que "nadie es nunca poseedor de la verdad absoluta y mucho menos en materias tan discutidas como ésta".

⁷⁸Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y Procedimiento de Concentración Parcelaria*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1963, págs. 36 y 38.

⁷⁹Sebastián MARTIN-RETORTILLO, *Derecho Agrario y...*, *op. cit.*, pág. 168.

estrechamente imbricadas. Unos de los primeros agraristas que advirtieron esta estrecha vinculación interdisciplinaria fueron CERRILLO y MENDIETA⁸⁰, quienes - sin renunciar a la defensa de la autonomía del Derecho Agrario como rama jurídica - acabaron reconociendo expresamente que "una gran parte del Derecho Agrario Español es de orden administrativo".

Como ya hemos dejado apuntado, la doctrina científica⁸¹ ha situado tradicionalmente el Derecho Agrario (y con él la CP⁸²) en los dominios del Derecho civil, la cual cosa seguramente se debe por un lado a la procedencia civil de la mayor parte de los agraristas - como reconocen ellos mismos⁸³- y por otro al origen igualmente civilista de muchas de las instituciones del Derecho Agrario⁸⁴. En el caso de la CP, su tradicional encuadramiento civilista estaría influido, además, por los efectos civiles⁸⁵ que de ella se derivan, especialmente en lo relativo al derecho de propiedad.

Ahora, en cambio, entendemos que los planteamientos privatistas del agrarismo clásico han perdido gran parte de su vigencia, ya que, durante la segunda mitad del siglo XX, tanto el Derecho positivo - y con él la jurisprudencia⁸⁶ - como la doctrina científica sobre la regulación del sector agrario se han aproximado sobremanera al ámbito del Derecho público⁸⁷.

Así las cosas, cabe considerar que, si, cuando se consideraba mayoritariamente que el Derecho Agrario formaba parte del Derecho Privado, la doctrina clásica argumentó el encuadramiento de esta disciplina jurídica en el marco del Derecho Civil⁸⁸, ahora que ya se admite generalmente la vertiente pública del Derecho Agrario sería lógico que se aceptara también la ubicación administrativa de las instituciones jurídicas de carácter agrario que - como en el caso de la CP - están indisolublemente vinculadas a la actuación de las Administraciones Públicas.

Reconocemos que este planteamiento choca frontalmente con las tesis privatistas del agrarismo clásico y que aún son pocos los autores que se han atrevido a abordar el estudio de la CP desde la perspectiva administrativa⁸⁹; pero entendemos que cada vez resulta más viable un replanteamiento del encuadramiento del Derecho Agrario en general⁹⁰ y del de la CP en

⁸⁰F. CERRILLO y L. MENDIETA, *op. cit.*, pág. 84.

⁸¹*Vid., ad exemplum*, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO, *op. cit.*, pág. 129, así como Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 281.

⁸²*Vid.* José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 88.

⁸³Cfr. Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, pág. 400.

⁸⁴Cfr. Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *op. cit.*, pág. 39. Según este autor, "las instituciones agrarias que afectan al derecho de los particulares han surgido todas ellas como instancias de crisis del Derecho civil contenidas en las codificaciones del pasado siglo". En un sentido semejante se había expresado durante los años cincuenta Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria en Colmeiro y en el Derecho moderno*, en la obra colectiva *Estudios en honor de Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, 1950, pág. 136, asegurando que los objetivos de la reforma agraria "no se podrían alcanzar - o por lo menos no se alcanzarían con la rapidez necesaria -, sujetándonos a las normas tradicionales de un Derecho civil estático".

⁸⁵Nótese que éste fue precisamente uno de los argumentos capitales que hicieron decidir a Juan José SANZ JARQUE, *La experiencia europea...*, *op. cit.*, pág. 41, a optar por la naturaleza jurídica privada de la CP, aun reconociendo que concurren en esta institución jurídica razones suficientes para su consideración como una institución de naturaleza pública.

⁸⁶La adscripción administrativa de la CP ha sido admitida, entre otras, por las STS de 7.4.1982 (Arz. 2393), 23.4.1982 (Arz. 2393) y 17.11.1987 (Arz. 8153).

⁸⁷*Vid.* Isabel CARO-PATON CARMONA, *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 1997, pág. 28, autora que cifra la originalidad de su estudio - resumen de la correspondiente tesis doctoral - "en afrontar el uso de las aguas desde la perspectiva (inusual) del Derecho administrativo económico".

⁸⁸Por todos, José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, pág. 40.

⁸⁹Así lo ha reconocido, por ejemplo, José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 88, uno de los pocos autores que ha sabido superar esa dificultad, en su estudio sobre la regulación jurídica de la CP de la Comunidad Foral de Navarra.

⁹⁰Este replanteamiento queda justificado, si se acepta el criterio de Federico DE CASTRO, *op. cit.*, págs. 379 y concordantes, cuando busca el motivo del antiguo encuadramiento civilista de la legislación agraria en el desprestigio que - ya desde los tiempos del Imperio de Roma, pero fundamentalmente en los años posteriores a la Revolución Francesa - afectaba a todas las cuestiones jurídicas relacionadas con el mundo rural. Particular interés merecen al respecto estas palabras suyas: "La condena en masa, como feudal, de la regulación jurídica del viejo régimen sobre las tierras hizo que

particular, vista la evolución de la doctrina y del Derecho positivo que le sirve de soporte. De hecho, BALLARIN MARCIAL ya vislumbró en 1965 este cambio de rumbo, cuando, al analizar la relación del Derecho Agrario con el Derecho Administrativo, vaticinó que "si, hasta ahora, la mayor parte de los que nos llamamos ... "agraristas", procedemos del campo del Derecho privado, esto no ha de ser siempre así, si no que aumentará cada día el interés de los publicistas por esta clase de temas".

Lo cierto, de todos modos, es que los administrativistas en general no han aceptado fácilmente este reto, pese al evidente riesgo de una visión sesgada del Derecho Agrario⁹¹ que comporta la monopolización de las instituciones agrarias por parte de los civilistas⁹². Aun así, reiteramos que sería viable - e incluso necesario - un replanteamiento de la cuestión, en la línea abanderada en su momento por el iuspublicista Sebastián MARTIN-RETORTILLO⁹³.

Pero no solamente desde los sectores administrativistas de la doctrina española se considera lógica la investigación de una nueva ubicación para el Derecho Agrario. La posibilidad de un replanteamiento publicista de esta disciplina jurídica también ha sido admitida sin ambages - aunque, obviamente, con escaso apasionamiento - desde posiciones doctrinales inicialmente privatistas, como acabamos de ver. Y lo mismo se puede decir con relación a la institución jurídica objeto de nuestro estudio, ya que incluso los autores que optan por una consideración privada de la CP acaban admitiendo (por más que sea tan sólo como una segunda opción, en su particular orden de preferencias) la viabilidad de su inclusión en el ámbito del Derecho Público.

2. Aproximación al concepto del Derecho Administrativo

2.1 Las tres vertientes de las concepciones tradicionales del Derecho Administrativo

El carácter expansivo que ha demostrado el Derecho Administrativo en los países que, como el nuestro, siguen el modelo napoleónico, hace bien difícil encontrar una concepción jurídica que lo abarque totalmente y a la vez resulte aceptable para la mayor parte de la doctrina jurídica, de manera que casi hay tantas definiciones del Derecho Administrativo como autores han sentido la necesidad de concretar su concepción de esta rama jurídica, sin que ninguna de ellas acabe satisfaciendo al conjunto de la dogmática. Por eso resulta loable y ejemplarizante la renuncia de PARADA⁹⁴ a añadir una más a la ya larga lista de definiciones formuladas hasta ahora.

Tampoco nosotros queremos entrar en esa dinámica, aunque no podemos olvidar la especial relevancia que, en el análisis de cualquier disciplina jurídica tiene la determinación de su concepto. Por esta razón, hemos de apuntar cuando menos que, como dice MORELL OCAÑA⁹⁵, la citada pluralidad de definiciones del Derecho administrativo enunciadas por la doctrina se puede reconducir a dos grandes tipos de concepciones: las objetivas⁹⁶, según las

se extendieran automáticamente al campo las disposiciones del Derecho común, creadas para el tráfico de bienes en la ciudad".

⁹¹Cfr. Miguel DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, pág. 29. Como bien dice este administrativista, "es lógico que estos autores, al intentar describir la naturaleza de tal Derecho agrario, den al tema una visión parcial, precisamente por haber sido estudiado desde perspectivas, presupuestos y categorías pertenecientes únicamente al campo jurídico-privado".

⁹²Una prueba de ese riesgo nos la aporta la STS de 23.2.1999 (Arz. 1851), mediante la que el TS casa una sentencia de la Audiencia Provincial de Orense que, dictada desde un planteamiento ultracivilista, llega a negar la evidencia de que la CP opera como un *modus acquirendi* de la propiedad. La Audiencia Provincial se basaba en el argumento de que "la propiedad se adquiere por los medios que contempla el art. 609 del Código Civil". El TS, en cambio, desde un planteamiento más próximo al Derecho Administrativo, rechazando ese *iter* discursivo, asegura que la recurrente "adquirió la finca controvertida ... por adjudicación en un procedimiento de concentración parcelaria".

⁹³Sebastián MARTIN-RETORTILLO, *Derecho Agrario y ...*, *op. cit.*, pág. 175.

⁹⁴Ramón PARADA, *op. cit.*, pág. 12.

⁹⁵Luis MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. El Derecho Administrativo y sus Fuentes. La Organización Administrativa y sus Medios*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996, pág. 53.

⁹⁶Por todos, José ROBERTO DROMI, *Introducción al Derecho Administrativo*, Editorial Grouz, Madrid, 1986, pág. 111. Este administrativista define esta parcela publicista de la ciencia del Derecho como "el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la función administrativa".

cuales el elemento capital es la actuación administrativa, y las subjetivas⁹⁷, que centran su atención en el principal destinatario de este tipo de normas, o sea, la Administración Pública. Por nuestra parte, completaríamos esa dualidad conceptual con un tercer posicionamiento, de carácter ecléctico, que vendría a ser el nexo de unión entre ambas tendencias doctrinales.

Esta tercera vía estaría representada por autores como ENTRENA CUESTA⁹⁸, que tras indicar que el Derecho Administrativo es un conjunto normativo referido a la Administración Pública, lo define como el "conjunto de normas del Derecho público interno que regulan la organización y actividad de las Administraciones públicas". A nuestro parecer, este posicionamiento ecléctico es el más completo y juicioso de todos, porque nos permite vislumbrar que las visiones objetiva y subjetiva del Derecho Administrativo, a pesar de su antagonismo, no tienen por qué ser incompatibles, si no que existe la posibilidad de compatibilizarlas conceptualmente, considerándolas como complementarias. Ambas forman parte de una misma realidad global - el Derecho Administrativo propiamente dicho -, que entendemos más compleja de lo que describe cada una de las precitadas concepciones aisladamente consideradas. En cualquier caso, lo que realmente nos interesa remarcar aquí es que, sea cual sea la concepción del Derecho Administrativo por la que se opte, la posibilidad de encajar en ella la CP está garantizada:

- Si se opta por la concepción objetiva, se comprueba que la CP es ante todo una actuación administrativa. Creemos que ésta era justamente la concepción de la que partía el legislador de 1973, como se desprende del art. 5º, letra d), de la LRDA, en el que se incluye la CP entre las diferentes actuaciones que el Gobierno puede encomendar a la Administración agraria. Así lo ha entendido también la doctrina actual, como atestiguan los esmerados trabajos sobre la materia realizados por TELLEZ DE PERALTA y NAVARRO CASTILLO⁹⁹ o LOPEZ RAMON¹⁰⁰.

- Si, por el contrario, se opta por la perspectiva subjetiva, hay que tener en cuenta que el Derecho Administrativo se compone de un complicado entramado de regímenes estatutarios, que constituyen el *ius propium* de una multiplicidad de entes administrativos, cada uno de los cuales tiene su particular *ius propium*, como bien ha señalado MORELL OCAÑA¹⁰¹. Desde esta perspectiva, se comprueba que la normativa reguladora de la CP está destinada fundamentalmente a regular la estructura y funciones de la Administración gestora de esta mejora de las estructuras agrarias.

- Si se opta por la tercera vía apuntada, obviamente también se puede incluir la institución jurídica de la CP, puesto que esta concepción doctrinal engloba las otras dos.

Es por ello que los aún escasos¹⁰² administrativistas que se han ocupado de la CP no han hallado especiales objeciones para poder incluir esta institución jurídica dentro del ámbito administrativo. Destacan en este sentido autores como Aurelio GUAITA¹⁰³, LOPEZ RODO¹⁰⁴,

⁹⁷Por todos, Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, 6ª edición, Madrid, 1995, pág. 43. Después de argumentar que la *vis expansiva* del Derecho Administrativo ha hecho ampliar el ámbito regulador de esta rama jurídica a algunas de las actividades ejercidas por los poderes legislativo y judicial (con las matizaciones que se señalan), la define como "el Derecho común y general de las Administraciones Públicas y de los demás Poderes Públicos en su actividad relacional con los ciudadanos y su personal".

⁹⁸Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, págs. 26, 60 y sgs.

⁹⁹José Damián TELLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, págs. 451 a 460.

¹⁰⁰Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, págs. 328 y sgs.

¹⁰¹Luis MORELL OCAÑA, *op. cit.*, pág. 58.

¹⁰²La misma *vis expansiva* del Derecho administrativo, gracias a la que cada vez son más las instituciones jurídicas sobre las que ha de pronunciarse la dogmática administrativa, hace que los publicistas no puedan dedicar a todas ellas la atención que merecerían. Por esta razón, las instituciones más especializadas - como es el caso de la CP - son propicias a caer en el olvido, no siendo siempre analizadas con la profundidad que sería de desear. Lo importante, a pesar de todo, es la constatación de que, cuando la doctrina administrativa se ocupa de la CP, admite sin reparos la naturaleza pública de esta institución jurídica.

¹⁰³Aurelio GUAITA, *op. cit.*, *in totum*.

¹⁰⁴Laureano LOPEZ RODO, *op. cit.*, *in totum*.

LOPEZ RAMON¹⁰⁵, ALENZA GARCIA¹⁰⁶, GONZALEZ PEREZ¹⁰⁷ y DOMINGUEZ-BERRUETA¹⁰⁸, a cuyas aportaciones doctrinales haremos cumplida referencia a lo largo de esta obra.

2.2 La nueva concepción constitucional del Derecho administrativo

2.2.1 Replanteamiento de la relación entre los entes públicos y la ciudadanía

La entrada en vigor de la Constitución española de 1978 ha tenido una innegable influencia en nuestra dogmática administrativa, favoreciendo así una evolución de las concepciones tradicionales hacia una concepción más atenta a los derechos de los ciudadanos, en su actividad relacional con las Administraciones Públicas.

La revitalización actual de la doctrina del servicio público en nuestro país no es ajena a este cambio de planteamientos, puesto que es una doctrina que sintoniza plenamente con el sistema de democracia parlamentaria que nos ha devuelto el texto constitucional, porque, como ya ha señalado MARTINEZ MARIN¹⁰⁹, "el Derecho administrativo se encuentra determinado por el régimen jurídico-político, pues de él es parte capital".

Uno de los autores que más énfasis ha puesto en demostrar esta evolución conceptual ha sido COSCULLUELA MONTANER¹¹⁰, que define el Derecho Administrativo, desde una óptica subjetiva, como "la rama del Derecho Público que regula las Administraciones Públicas, su organización, sus potestades y privilegios, el régimen jurídico de la actividad administrativa dirigida a la satisfacción de los intereses públicos y el sistema de garantías de los ciudadanos frente a la acción de los Poderes Públicos que les afecta". Véase que la defensa a ultranza del interés general ha dejado paso, en esta definición, a su ponderación con la garantía de los derechos de los ciudadanos. De esta manera, COSCULLUELA MONTANER se apunta a la más moderna concepción del Derecho Administrativo, de acuerdo con la cual la normativa administrativa ya no tiene aquella tradicional misión de otorgar privilegios a las Administraciones Públicas - como en otras épocas se había interpretado -, si no que cada vez se orienta más a garantizar el respeto a los derechos de la ciudadanía por parte de los entes públicos.

Más que nueva, esta concepción administrativa supone una recuperación del espíritu originario del Derecho Administrativo, porque, como coincide en afirmar la doctrina mayoritaria¹¹¹, esta disciplina nació cuando el Estado absoluto fue sustituido por el Estado liberal nacido de la Revolución Francesa, siendo su razón de ser fundamental la protección de los derechos de los ciudadanos frente a eventuales abusos de los poderes públicos¹¹².

¹⁰⁵ Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, *in totum*.

¹⁰⁶ José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, *in totum*.

¹⁰⁷ Jesús GONZALEZ PEREZ, *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", nº 300, mayo de 1953, *in totum*.

¹⁰⁸ Miguel DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, *in totum*.

¹⁰⁹ Antonio MARTINEZ MARIN, *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pág. 41.

¹¹⁰ Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, *op. cit.*, págs. 42 a 44.

¹¹¹ Por todos, Paul Marie GAUDEMET, *Droit administratif et science administrative*, en la obra colectiva *Estudios en honor de Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, 1950, pág. 39.

¹¹² Resulta obligado, en este punto, atender la llamada que hizo MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ ante los más ilustres publicistas españoles, reunidos para establecer las bases para la reforma de la LRJAPPAC: "No olvidemos que el Derecho Administrativo ha surgido para ordenar las potestades públicas, pero también para someter a la Administración en toda su actividad a ciertas provisiones y límites de su actuación" *vid.*, GARRIDO FALLA, LEGUINA VILLA, MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ *et al.*, *Debate final sobre los puntos de necesaria reforma*, en la obra colectiva, coordinada por Alfonso PEREZ MORENO, *Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y BOE, Madrid, 1997, pág. 228). Al releer esta obra colectiva, reconforta la constatación que en ella se hace de que éste es el objetivo que se ha marcado el MAP para la reforma del sistema de relación de las Administraciones con los ciudadanos, potenciando la posición de éstos frente a los órganos administrativos. Este es concretamente el mensaje que allí ofrecía Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ a los expertos reunidos: "Vamos a intentar poner al servicio de los ciudadanos instituciones administrativas que permitan que el ciudadano perciba y compruebe que tiene una Administración Pública de su titularidad, y que los que estamos en la Administración ... no somos

En la misma línea argumental se manifiesta MIRANDA GONZALEZ¹¹³, al constatar que se está imponiendo progresivamente esta renovada concepción, en virtud de la que "la Administración ... no puede actuar por el *imperium* con ese poder absoluto, si no que éste ha de estar atemperado o restringido por los derechos del particular". Por su parte, MARTINEZ MARIN¹¹⁴ defiende que lo que él denomina "Estado gendarme-burgués basado en el *imperium*" ha quedado superado por "una concepción de la tarea pública en la que el poder, la prerrogativa y el privilegio son sustituidos por el deber jurídico de prestar unos servicios públicos que funcionen bien". Tanto es así que, para este autor, el verdadero fundamento del Derecho Administrativo es la creación y la garantía de los servicios públicos, en el bien entendido que es el buen funcionamiento de estos servicios el que legitima de verdad al propio Estado.

Con similares planteamientos se manifiesta CASTELLS ARTECHE¹¹⁵, que además de confirmar el criterio de la legitimación del Estado por los servicios que presta a los ciudadanos, pone especial ahínco en la efectividad de este nuevo planteamiento que la Constitución ha aportado a las relaciones entre los entes públicos y los ciudadanos. Manifiesta al respecto que "la formulación en la Constitución ... de la configuración de España en un Estado social y democrático de Derecho, ha supuesto la novedad del protagonismo formalmente expreso de la funcionalidad y real efectividad de ese ... "Estado asistencial" ..., términos con singularidad propia y que en una aproximativa caracterización admiten la equivalencia con una Administración volcada a la más y mejor prestación de servicios públicos como legitimación de su actuar".

Esta concepción del Derecho Administrativo, basada en el imperativo prestacional de los poderes públicos, ya había sido adelantada a nivel internacional por la escuela jurídica francesa del servicio público, que fundamentaba el Derecho público en el servicio a los ciudadanos. Analizando sus planteamientos doctrinales - que todavía ahora conservan gran parte de su vigencia, a pesar de la oleada de liberalismo que domina actualmente los Estados de nuestro entorno -, el ya citado MARTINEZ MARIN nos traslada esta expresiva declaración del creador de la doctrina del servicio público, Léon DUGUIT: "El Estado moderno tiende a no ser más una soberanía nacional que manda, si no a llegar a ser una federación de servicios públicos que administran los detentadores de la fuerza más grande, no teniendo el derecho de mandar, si no el deber de asegurar el funcionamiento ininterrumpido y productivo de estos servicios".

2.2.2 Fundamentos constitucional y legal de la nueva concepción

a) Fundamento constitucional

Entendemos que la ya analizada reorientación de las concepciones administrativas supone un importante cambio cualitativo - de gran trascendencia para las relaciones de los ciudadanos (que no súbditos) con las Administraciones Públicas -, que la Constitución y la LRJAPPAC han incorporado a nuestro ordenamiento constitucional, a partir de 1978.

En el curso de su historia, el Derecho Administrativo napoleónico se ha mostrado muy evolutivo, lo cual le ha permitido adaptarse mejor a los continuos cambios acaecidos a nivel sociopolítico. El año 1978, sin embargo, se produjo un cambio de especial relevancia, con motivo de la entrada en vigor de la Constitución española. No es una mutación más, si no un substancial cambio cualitativo, que ha revolucionado tanto el funcionamiento de las Administraciones Públicas como el Derecho Administrativo que se ocupa de su regulación".

más que meros gestores de intereses colectivos, y en ese sentido tenemos que procurar acercar más la Administración a todos" (*ibidem*, pág. 230). Este ha de ser, efectivamente, el *desideratum* de unas Administraciones Públicas para el siglo XXI.

¹¹³Juan MIRANDA GONZALEZ, *La contratación de las Administraciones Públicas. Problemática de la nueva Ley de contratos para todas las Administraciones Públicas, las Directivas de la CE y la Contratación del Ministerio de Defensa*, Celeste Ediciones, Madrid, 1995, págs. 12 y 13.

¹¹⁴Antonio MARTINEZ MARIN, *op. cit.*, págs. 15 y sgs.

¹¹⁵José Manuel CASTELLS ARTECHE, *Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1991, 152.

Es esto lo que ha hecho declarar a CASTELLS ARTECHE¹¹⁶ que "es una afirmación de principio de difícil contradicción, que el Derecho administrativo español no puede ser el mismo antes y después de la Constitución de 1978", a lo que añade que "otra postura no puede defenderse si se participa de la afirmación que propugna que tanto la Constitución como el propio Derecho administrativo, sólo tienen sentido apelando al nervio jurídico que les hizo nacer como elemento esencial de una configuración jurídico-política de garantía, control y defensa de los derechos de los ciudadanos".

Reducción de los privilegios administrativos, garantía de los derechos de los ciudadanos y revitalización del carácter participativo de las Administraciones Públicas son, en efecto, los tres pilares básicos de la nueva concepción del Derecho Administrativo que ha surgido de la Constitución.

Esta nueva concepción de las Administraciones Públicas tiene abundantes puntos de sustento en el texto constitucional, cuyo articulado rezuma una clara tendencia a la reducción de los privilegios de las Administraciones Públicas (arts. 9 - puntos 1 y 3 -, 11.2, 25.3, 26, 33.3, 55.2, 103, 106.1, 117.6, 118, 124.4, 139.2, etc.), al tiempo que se potencian las garantías de los derechos de los ciudadanos (arts. 9.2, 9.3, 10, 14 a 54, 105, 106.2, 119, 120.3, 121, 139, 162, etc.), así como su participación en funciones de los órganos administrativos, legislativos y judiciales que en otros tiempos les estaban vedadas (arts. 6, 7, 9.2, 23.1, 48, 87.3, 105, 125, 129, 131.2, etc.).

b) Fundamento legal

A nivel de legislación ordinaria, esa nueva concepción del Derecho Administrativo queda igualmente amparada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre - especialmente desde la reforma de su articulado aprobada por la Ley 4/1999, de 13 de enero -, mediante la que se desarrollan los principios rectores de las Administraciones Públicas que establece el texto constitucional¹¹⁷. Así lo declara expresamente la correspondiente exposición de motivos, en la que también se hace especial mención del cambio substancial más arriba apuntado¹¹⁸, especificando que "la Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, sometida a la Ley y al Derecho ... (y) ... consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos ...", declaración que enlaza perfectamente con la nueva concepción del Derecho Administrativo de la que nos estamos ocupando.

A nuestro parecer, este planteamiento es correcto, porque se corresponde con los principios constitucionales y con la realidad sociopolítica del momento actual. Otra cosa es que se haya tenido o no la habilidad técnica suficiente para poder materializar esos principios en la parte dispositiva de la Ley. El hecho de que siete años después de su aprobación ya se haya tenido que modificar en profundidad su articulado dice muy poco a su favor, sobre todo si se compara con la larga y pacífica vigencia que había tenido el articulado de su predecesora, la LPA.

La valoración que esos cambios han merecido a la doctrina ha evolucionado estentóreamente

¹¹⁶José Manuel CASTELLS ARTECHE, *op. cit.*, 19.

¹¹⁷Juan Ignacio MOLTO GARCIA, *La Administración General del Estado en la Ley 30/1992. Una aproximación conceptual*, en la obra colectiva *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993, págs. 12 y 13. Como matizó MOLTO GARCIA en sus tiempos de Subsecretario del MAP, esta norma legal ha venido a desarrollar el art. 103.1 de la Constitución, estableciendo al efecto (de acuerdo con la habilitación del art. 149.1.18ª CE) las bases de la nueva concepción de la Administración Pública (y con ella de todo el Derecho Administrativo). De acuerdo con este autor, el artículo 2 de la LRJAPPAC, al desarrollar el art. 103.1 CE, "introduce elementos transcendentales de reforma conceptual de la Administración Pública y quizá, de todo el Derecho Administrativo".

¹¹⁸Las innovaciones introducidas en dicho texto legal por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJAPPAC no desvirtúan esta afirmación, si no que la confirman, ya que su exposición de motivos justifica la reforma en base a la voluntad de profundizar aún más en la misma línea reguladora.

desde la promulgación de la LRJAPPAC. El ejemplo más llamativo de ese progresivo cambio de criterio es el del profesor ENTRENA CUESTA: en 1993, este administrativista comenzó proclamando abiertamente las excelencias de la LRJAPPAC¹¹⁹; en 1995, en cambio, publicó una edición renovada de su Curso de Derecho Administrativo que ya resultaba bastante crítica con la mentada norma legal y con las normas reglamentarias que la habían desarrollado; finalmente, en 1997, se manifestaba claramente partidario de la urgente modificación de la Ley¹²⁰.

No fue ENTRENA CUESTA el único que criticó la redacción original de la LRJAPPAC, si no que ésta fue una práctica generalizada en nuestra doctrina jurídica, que encontró en la Ley todo tipo de deficiencias de técnica legislativa y de terminología técnico-jurídica, lamentó la supresión del recurso de reposición y la poco acertada regulación del silencio administrativo y rechazó la balcanización del procedimiento administrativo, entre otras críticas. En base a esta corriente crítica con la Ley, el Ministro de Administraciones Públicas¹²¹ llegó a proclamar que "la doctrina, en su mayor parte, Magistrados, Jueces, Funcionarios, Abogados ..., e incluso los propios estudiantes, han coincidido en poner de relieve la caótica situación que trajo consigo la aprobación de esta ley".

Entendemos, en todo caso, que, si se analiza dicha norma legal desde la convicción de que el actual Estado social y democrático de Derecho se fundamenta en el servicio de los poderes públicos a los ciudadanos, cuyos derechos hay que garantizar adecuadamente, se puede encontrar en su articulado abundantes preceptos que confirman la citada nueva visión de las relaciones entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía. He aquí algunas muestras:

- El art. 3.2, que pone las Administraciones Públicas al servicio de los ciudadanos.
- El art. 35, que recoge los principales derechos que se reconocen a los ciudadanos, en sus relaciones con los entes públicos.
- Los arts. 42 a 44, 89.4 y 117, destinados a hacer efectiva la obligación de dar respuesta a todas las solicitudes y recursos presentados por los interesados, tratando de garantizar que sus derechos no se vean perjudicados por la falta de respuesta administrativa, práctica tan habitual con la legislación anterior, en base a la que se producía un abuso sistemático y generalizado del silencio administrativo de signo negativo¹²².
- Los arts. 45 y 46, mediante los que se facilita la relación de los ciudadanos con las Administraciones, en lo relativo a la documentación que le han de aportar.
- El art. 54, que, al aumentar las exigencias de motivación de las resoluciones administrativas, condiciona el ejercicio de las potestades administrativas, lo cual ayuda a evitar que el uso de las potestades discrecionales derive en arbitrariedad.
- Los arts. 40 y 85, que protegen a los ciudadanos contra el tradicional abuso de las Administraciones Públicas en materia de citaciones de comparecencias.

¹¹⁹El mismo autor nos recuerda que en 1993 presentó una revisión total de su obra, para incorporar "las profundas innovaciones efectuadas por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre" (*vid.* Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, *Prólogo a la 11ª edición*).

¹²⁰*Vid.*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LÓPEZ RODO, ENTRENA CUESTA *et al.*, *Apertura de las Jornadas*, en la obra colectiva coordinada por Alfonso PÉREZ MORENO *Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992*, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y BOE, Madrid, 1997, pág. 37. En este caso, ENTRENA CUESTA renuncia a los panegíricos con que recibió la LRJAPPAC y se suma a la pléyade de críticos con la Ley, proclamando con solemnidad: "Suscribo plenamente la postura de los Profesores López Rodó y Blasco Esteve, en el sentido de la conveniencia de que tengamos un nuevo texto, realizado sin prisas y que revise totalmente la actual regulación de procedimiento administrativo".

¹²¹*Vid.* la *Introducción del Ministro de Administraciones Públicas*, en la obra colectiva coordinada por Alfonso PÉREZ MORENO *Jornadas de estudio ...*, *op. cit.*, pág. 9

¹²²La disminución de esta costumbre administrativa de sustituir la preceptiva respuesta por silencio administrativo negativo ha sido, en nuestra opinión, uno de los cambios más esperanzadores que, a nivel práctico, ha aportada la LRJAPPAC.

Con todas las deficiencias técnicas que se le puedan atribuir, la LRJAPPAC constituye - como ha reconocido RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ¹²³ - la legislación ordinaria mediante la que se desarrollan con carácter general los principios constitucionales que rigen la nueva concepción de las Administraciones Públicas que ha consagrado la Constitución. Este es un mérito que hay que reconocer al legislador de 1992 (y así lo hace, en efecto, SÁNCHEZ BLANCO¹²⁴), a pesar de las críticas que venimos de resumir. Con la LRJAPPAC concluyó aquella etapa inmovilista, de inercia administrativa y de falta de reacción de nuestro Derecho Administrativo a los importantes cambios aportados por la Constitución, por lo que respecta al régimen jurídico de las Administraciones Públicas españolas y al procedimiento administrativo que rige su actuación.

Por lo demás, cabe decir que los cambios aportados por la LRJAPPAC no han sido meramente formales, si no que han tenido una importante repercusión en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos que a ellas se dirigen. Desde entonces, cuando menos, ha perdido vigencia la lamentación que expresaba CASTELLS ARTECHE¹²⁵ un año antes de la promulgación de la Ley, cuando denunciaba que "los cambios políticos, sociales y económicos que han tenido lugar desde la desaparición del régimen político franquista, poca mella han ocasionado en el mentado Derecho Administrativo y en las propias Administraciones Públicas. Se asiste así al espectáculo de la pervivencia de las reglas jurídicas básicas del Derecho administrativo del pasado, como si el "neutralismo" pudiera predicarse del mundo normativo y el propio Derecho existiera al margen del entorno circundante". Este último criterio enlaza con el expresado por ROBERTO DROMI¹²⁶, en el sentido de que el Derecho Administrativo, como rama del Derecho público, "proyecta en el plano existencial los principios axiológicos del Derecho político y los principios primarios del Derecho constitucional".

Aun así, siempre se podrá objetar que los nuevos principios constitucionales no se han implementado con suficiente efectividad en la práctica administrativa diaria. Ello, sin embargo, ya no constituye una carencia de la Ley, puesto que no incumbe al legislador, si no al poder ejecutivo, dirigir ese necesario cambio del comportamiento de la Administración. En cualquier caso, lo que no se puede negar es que, finalmente, los Tribunales ya disponen de una norma legal adaptada a la Constitución, en la que pueden fundamentar sus sentencias, para garantizar - a través de su función de control de la actividad administrativa - que se trasladen efectivamente a la praxis administrativa los principios constitucionales de referencia.

2.3 Repercusiones de la nueva concepción administrativa en la regulación de la CP

Desde principios del siglo XX, junto con los servicios de policía, justicia y defensa - en los que la presencia del *imperium* está particularmente justificada -, el Estado presta otros servicios, en los que ese *imperium* tiene una escasa o nula razón de ser¹²⁷. La CP se ha de incluir en este último grupo de servicios, en los que la ponderación de los intereses públicos y privados en juego está más justificada que en cualquier otro tipo de servicios, lo que significa que estas actuaciones públicas han de resultar necesariamente afectadas por esa nueva concepción del Derecho Administrativo, más participativa y más respetuosa con los derechos de la ciudadanía.

¹²³ Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Prólogo*, en la obra colectiva coordinada por Alfonso PEREZ MORENO, *Jornadas de estudio ...*, *op. cit.*, pág. 12

¹²⁴ Angel SANCHEZ BLANCO, *Exposición de motivos*, en la obra colectiva *Aproximación a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ARANZADI Editorial, Pamplona, 1993, pág. 31. En su opinión, "El título IV, bajo el epígrafe "De la actividad de las Administraciones Públicas", contiene una trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, además de los que les reconocen la Constitución y las Leyes. De esta enunciación cabe destacar como innovaciones significativas: La posibilidad de identificar a las autoridades y funcionarios ..., el derecho de formular alegaciones y de aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el de no presentar los ya aportados a la Administración actuante, y el de obtener información y orientación sobre los condicionamientos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos que se propongan abordar".

¹²⁵ José Manuel CASTELLS ARTECHA, *op. cit.*, pág. 18.

¹²⁶ José ROBERTO DROMI, *op. cit.*, pág. 113.

¹²⁷ Cfr. Antonio MARTINEZ MARIN, *op. cit.*, pág. 20.

Esa nueva estructura de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas ha de tener, a nuestro entender, una doble repercusión sobre la regulación de los procesos de CP que se llevan a cabo en todo el Estado:

a) Repercusión directa

De forma directa e inmediata, esa repercusión se manifiesta en la obligación de reinterpretar los preceptos reguladores de la CP, para adaptarlos a los principios constitucionales¹²⁸ que han de inspirar la estructura y las actuaciones de las Administraciones Públicas, especialmente en lo que respecta a la garantía de los derechos de los interesados. La doctrina legal dictada a partir de la Constitución en materia de CP es muy explícita en este sentido, resaltando que, puesto que la LRDA es una norma preconstitucional, se han de aplicar a la interpretación de su articulado los criterios hermenéuticos que más sintonía guarden con el texto constitucional.

Aplicando este principio de reinterpretación de las normas preconstitucionales, son numerosas, por ejemplo, las sentencias del TS¹²⁹ que fuerzan una nueva lectura del art. 218.1 de dicha Ley, para garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, advirtiendo que cualquier otra interpretación que se utilice (entre ellas, se precisa, la interpretación literal del precepto) será considerada inconstitucional y, por tanto, nula de pleno derecho. Parece, pues, evidente la repercusión directa que la nueva concepción constitucional de la relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas ha de tener - la tiene ya, de hecho - en la gestión de la CP.

b) Repercusión indirecta

Aparte de ese alcance inmediato, la nueva concepción que nos ocupa hace necesaria la aprobación de una nueva regulación de la CP que responda idóneamente a las prescripciones constitucionales. La nueva normativa - tan necesaria, como tendremos ocasión de demostrar - del procedimiento especial de CP ha de responder indispensablemente a los planteamientos constitucionales de servicio a los ciudadanos y de garantía de sus derechos, en lugar de insistir, como se ha hecho hasta ahora, en la atribución de prerrogativas a las Administraciones gestoras para que puedan llevar a cabo sus actuaciones en las mejores condiciones posibles¹³⁰.

Sin negar que hay prerrogativas administrativas que aún están justificadas por la necesaria defensa del interés general, entendemos que la regulación actual de la institución está huérfana de la ineludible ponderación de intereses públicos y privados que concurren, habida cuenta de que la finalidad de las Administraciones Públicas - especialmente a partir de la Constitución - es la de servir a los ciudadanos, como bien dice la exposición de motivos de la citada Ley 4/1999.

La doctrina legal relativa a la CP ha asumido plenamente este planteamiento constitucional, sentenciando que el interés general no se puede imponer sistemáticamente a los intereses privados, si no que únicamente ha de prevalecer cuando hay la correspondiente habilitación legal a tal efecto, en el bien entendido de que - como suele destacar el TEDH¹³¹ - siempre se

¹²⁸ Vid. la STS de 18.5.1992 (Arz. 4219), que se apoya en el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para concluir que la interpretación de las normas no se ha de hacer de forma aislada, si no teniendo en cuenta los principios informadores del conjunto del ordenamiento jurídico, y puntualiza que este criterio hermenéutico ha de operar especialmente cuando se trata de interpretar las normas preconstitucionales.

¹²⁹ Vid., *inter alia*, les STS de 6.12.1985 (Arz. 6380) y 10.2.1994 (Arz. 1021).

¹³⁰ En este sentido, entendemos que es singularmente criticable la Ley cántabra 4/1990, de 23 de marzo, sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables (en adelante, LCP-CANT), por su redacción marcadamente orientada a la atribución de un exceso de prerrogativas a la Administración, en detrimento de los derechos e intereses legítimos de los propietarios afectados por los correspondientes procesos de CP. Al analizar las regulaciones autonómicas de la CP aprobadas hasta ahora, insistiremos sobre esta Ley tan poco acorde con la Constitución.

¹³¹ Vid., por todas, la sentencia del TEDH de 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron* contra Francia), en cuyo punto 41 se recuerda que debe aplicarse el principio de ponderación entre los intereses públicos y los privados en concurrencia. Partiendo de la consideración de que *"ainsi que la Cour l'a affirmé par plusieurs reprises, le remembrement "sert l'intérêt des propriétaires concernés comme de la collectivité dans son ensemble en accroissant la rentabilité des exploitations dans son ensemble et en rationalisant la culture"*, llega a la conclusión de que *"la Cour doit donc établir si un*

debe respetar el principio de proporcionalidad entre las finalidades públicas perseguidas y los medios empleados al efecto. Es muy expresiva, en tal sentido, la STS de 14.6.1988, relativa al supuesto de imposición de una CP por el típico procedimiento del ordeno y mando, disfrazado, en el caso analizado, bajo la apariencia legal del inicio de oficio previsto en el art. 181 de la LRDA. Obviamente, el Alto Tribunal se percata de la burda maniobra argüida para imponer la concentración en una zona determinada, contra la voluntad de los propietarios afectados. En consecuencia, anula esas actuaciones administrativas, argumentando al efecto que no se puede iniciar la CP de oficio, si no concurren los requisitos legales que habilitan al efecto a la Administración gestora, "porque es ello lo que justifica la potestad administrativa ..., nunca desviable y cuya correlativa arbitrariedad constitucionalmente se halla proscrita (art. 106.1) ...".

Como se puede comprobar, esta sentencia se apoya en el principio constitucional de proscripción de la arbitrariedad para anular la CP impuesta de manera tan poco respetuosa con los derechos de los ciudadanos. Es un ejemplo palmario de la repercusión que los criterios constitucionales han de tener - están teniendo ya - en materia de CP. Es también la consecuencia lógica del derrumbamiento de la concepción del Derecho Administrativo que justificaba su nacimiento en la necesidad de otorgar a la Administración Pública un cúmulo de potestades, en base a las que se situaba a los entes administrativos en una posición de superioridad respecto a los súbditos administrados. Ahora, en cambio, lo que se impone es la ponderación de los intereses en concurso y las correspondientes habilitaciones legales para la intervención administrativa, partiendo al efecto del principio de proporcionalidad que establece la Constitución.

En este nuevo contexto administrativo, consideramos que la creación de figuras como el "Defensor del Pueblo" (art. 54 CE) y las similares creadas en diferentes CA (el "Síndic de Greuges" de Catalunya, el "Justicia de Aragón", el "Defensor del Pueblo Andaluz", etc.) no es ajena a la decidida voluntad del legislador constitucional de garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos, desarrollados, en lo que atañe al ámbito administrativo, en el Título IV de la LRJAPPAC.

Este nuevo equilibrio entre prerrogativas administrativas y derechos de los ciudadanos es el que debería inspirar, en nuestra opinión, la nueva regulación del procedimiento especial de CP, como ya lo hiciera a mediados de siglo la Ley alemana de CP de 14 de julio de 1953, entre cuyos objetivos figura - como acertadamente ha destacado PALACIOS AYECHU¹³² - el de que la redistribución de la propiedad se ha de efectuar atendiendo tanto a los intereses públicos como a los privados. Esa ponderación de intereses también es una de las principales novedades de la nueva concepción administrativa que se deriva de la Constitución¹³³.

Una normativa reguladora de la institución jurídica de la CP que responda a estos criterios constitucionales comportaría la superación de las imperfecciones - que han sido apuntadas insistentemente por la jurisprudencia postconstitucional¹³⁴ - de la LRDA, principalmente en lo que atañe a la garantía de los derechos de los partícipes. Además, propiciaría la participación activa de estos ciudadanos en el procedimiento, mediante unos órganos más efectivos que las actuales Comisiones Locales de CP, que se han convertido en unos órganos colegiados excesivamente pasivos, ya que prácticamente no hacen otra cosa que dar el beneplácito a unas bases definitivas (en adelante, BD) elaboradas fundamentalmente por los órganos administrativos.

3. Fundamentos legales y doctrinales para el encuadramiento administrativo de la CP

rapport de proportionnalité a été respecté entre le but légitime visé et les moyens employés".

¹³² María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 83.

¹³³ Así lo ha entendido igualmente Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ..., op. cit.*, pág. 45, según el cual la introducción del principio de proporcionalidad en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas "constituye una visión del Derecho Administrativo bajo un prisma nuevo, resultado de la potenciación de los derechos subjetivos de los ciudadanos, especialmente de los de participación ciudadana ... en el ejercicio de la actividad administrativa".

¹³⁴ *Vid., ad exemplum*, les STS de 29.2.1988 (Arz. 1485) y 29.11.1988 (Arz. 9049).

3.1 Fundamentos legales

En 1961, cuando el predominio de las concepciones privatistas del Derecho agrario aún hacían poco menos que inabordable una visión publicista de la institución jurídica de la CP, SANZ JARQUE ya insinuó, como hemos visto *supra*, la posibilidad de un encuadramiento del Derecho Agrario en general, y de la CP en particular, en el marco jurídico del Derecho Público, dejando abierta la puerta a futuras investigaciones en esta línea. Pasó el tiempo, sin embargo, sin que nadie se decidiera a abrir esa vía de investigación, hasta que, ya en 1975, Sebastián MARTIN-RETORTILLO dio un primer paso en este sentido, circunscrito al ámbito del Derecho Agrario, sin entrar a considerar directamente la institución que nos ocupa.

Creemos que ya ha llegado la hora de profundizar en esta línea investigadora, para poder demostrar que hay argumentos suficientes - normativos, jurisprudenciales y doctrinales - que permiten fundamentar jurídicamente el desplazamiento de la CP desde los dominios del Derecho Civil, en los que ha sido ubicada tradicionalmente¹³⁵, hacia los del Derecho Administrativo.

Este deslizamiento se justificaría, de una parte, porque el Derecho Civil ha evidenciado que no tiene respuestas adecuadas¹³⁶ para la regulación de las medidas reformistas del mundo agrario, y de otra parte, porque la necesidad de estas respuestas ha sido pregonada por ideólogos de las más opuestas tendencias políticas¹³⁷, a partir del siglo XVIII.

Es por ello que emprendemos el reto de intentar justificar la procedencia de un encuadramiento administrativo para la institución jurídica de la CP, a cuyo objeto exponemos a continuación los diez fundamentos capitales que, en nuestra opinión, justificarían esa reubicación de la CP.

3.1.1 La naturaleza procedimental de la normativa reguladora

Si, como explica el profesor PARADA¹³⁸, el Derecho Administrativo está constituido por las normas jurídicas que regulan la organización, los medios y las formas de la actividad de las Administraciones Públicas y sus relaciones con terceras personas, habrá que reconocer que el régimen jurídico de la CP se identifica con esas características definidoras.

El mentado régimen jurídico está constituido fundamentalmente, a nivel estatal, por la preconstitucional LRDA, cuyo texto refundido regula la organización, los medios y las formas de actuación de la Administración gestora de la CP, mediante los correspondientes procedimientos ordinario, de urgencia y de CP de carácter privado, fundamentalmente.

Parte de la Ley (básicamente, los arts. 171 a 240, aunque muchos otros preceptos esparcidos por todo el articulado también se ocupan de esta mejora rural) está dedicada específicamente a la determinación de los trámites administrativos que se han de seguir para la consecución de las finalidades perseguidas con la concentración parcelaria, a cuyo objeto se diseña el correspondiente procedimiento administrativo especial¹³⁹. Se trata, por tanto, de una norma

¹³⁵Por todos, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO, *op. cit.*, pág. 129.

¹³⁶La concepción liberal del derecho de propiedad, acogida por nuestra codificación civil, es inaplicable en el momento actual, puesto que ha sido superada por la configuración de este derecho que establecen los arts. 33 y 53.1 de la Constitución. El TC se hace eco de ello en el F. J. 2º de su sentencia sobre la LARA andaluza (STC 37/1987, de 26 de marzo). De acuerdo con la doctrina constitucional que en ella se implanta, las "otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición" han dado paso a un derecho a la propiedad privada "que se configura y protege ... en atención ... a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir". Por lo que respecta, en concreto, a la propiedad agraria, el TC aún es más taxativo, declarando al respecto que, a pesar de que la Constitución no se refiere a ella expresamente, "debe rechazarse de entrada, por infundada, la pretensión de los recurrentes de identificar el contenido esencial de la misma atendiendo exclusivamente a lo que el Código Civil, declinando el siglo XIX, dispuso con carácter general en su art. 348".

¹³⁷Cfr. Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, pág. 321.

¹³⁸Ramón PARADA, *op. cit.*, pág. 12.

¹³⁹Este carácter especial del procedimiento administrativo de CP fue reconocido expresamente por el Decreto de 10 de octubre de 1958, dictado en aplicación del mandato legal incluido en el punto nº 3 de la disposición final primera (no derogada por la vigente LRJAPPAC) de la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo.

legal esencialmente procedimental y, por ende, administrativa.

Ni que decir tiene que ésta no es una característica exclusiva de la LRDA, si no que es común a todas las Leyes autonómicas que tienen el mismo objeto regulador¹⁴⁰. Este mismo elemento definidor se encuentra, a nivel de Derecho comparado, en las leyes de CP de Alemania¹⁴¹, Suiza¹⁴², Bélgica¹⁴³. Luxemburgo¹⁴⁴ y tantos otros países de todo el mundo.

Por otra parte, la naturaleza procedimental de la CP ha sido asumida en todo momento por la jurisprudencia especializada en esta institución, como lo demuestran las STS de 19.5.1966 (Arz. 552) - en la que se incluyen referencias al procedimiento de orden público establecido por la regulación de la CP entonces vigente - y 14.12.1983 (Arz. 6342), en la que se hace referencia a la abundante jurisprudencia que se ha ocupado de lo que explícitamente denomina "procedimiento administrativo de concentración parcelaria".

Por lo que respecta a la doctrina jurídica, este carácter procedimental de la CP ha sido siempre aceptado pacíficamente, desde los tiempos del agrarismo clásico¹⁴⁵ hasta la doctrina moderna¹⁴⁶.

Desde este punto de vista, pues, parece que no ha de haber ningún inconveniente para la admisión del carácter administrativo del régimen jurídico de la CP.

3.1.2 El carácter gratuito de la CP española

No pretendemos asegurar que éste sea un elemento definidor de la CP en todo el mundo; pero sí que lo ha sido tradicionalmente en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, con la única excepción de la primera Ley española reguladora de esta institución (aprobada en su momento con carácter experimental), en la que la gratuidad era más aparente que real¹⁴⁷. Más adelante nos ocuparemos profusamente de esta cuestión, pero ya podemos avanzar que la gratuidad constituye uno de los principios básicos de la regulación estatal y autonómica de la CP española:

¹⁴⁰ *Vid.*, en este sentido, las normas legales aprobadas por los Parlamentos de las CC. AA. de Andalucía (Ley de 3 de julio de 1984, de Reforma Agraria Andaluza, LARA), Galicia (Ley de 14 de agosto de 1985, de Concentración Parcelaria para Galicia, LCP-GAL, recientemente modificada por la Ley 12/2001, de 10 de septiembre, de modificación de la Ley de Concentración Parcelaria para Galicia), Asturias (Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, LOADR), Cantabria (Ley 4/1990, de 23 de marzo, sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables, LCP-CANT, y Ley de Cantabria 4/2000, de 13 de noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario, LCP-CANT-2000), Castilla y León (Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, LCP-CYL) y Navarra (Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de reforma de las infraestructuras agrícolas, LFRÍA)

¹⁴¹ A nivel federal, rige la Ley de 15 de marzo de 1976, modificada por la Ley de 23 de agosto de 1994. A nivel autonómico, esa Ley-marco ha sido desarrollada por las Leyes de CP aprobadas por cada *Land*, de acuerdo con sus respectivas necesidades específicas.

¹⁴² A nivel federal, cabe citar la Ley federal de 3 de octubre de 1951, sobre la mejora de la agricultura y la conservación de la población rural, cuyos arts. 77 a 94 regulan el procedimiento de CP. Los Cantones también han aprobado sendas leyes reguladoras de las denominadas "*améliorations foncières*", actuaciones públicas entre las que se incluye el "*remaniement parcel-laire*" o CP.

¹⁴³ Ley de 20 de julio de 1970, de Concentración Parcelaria.

¹⁴⁴ Ley de 26 de mayo de 1964, sobre Concentración Parcelaria, que ha sido modificada sucesivamente por las leyes de 25 de febrero de 1980, 13 de junio de 1994 y 6 de agosto de 1996.

¹⁴⁵ Por todos, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, págs. 41 y sgs. En opinión de este autor, la CP puede ser concebida bien sea como un procedimiento, bien sea como una institución, puntualizando que, en el primer sentido, se trataría de un "procedimiento técnico-jurídico destinado a concentrar la propiedad de las tierras antieconómicamente parceladas".

¹⁴⁶ Sin duda, los autores que más a fondo han tratado modernamente la cuestión de la naturaleza jurídica procedimental de la concentración han sido José Damián TELLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, págs. 451 y sgs. Ellos mismos resumen la conclusión a la que les ha conducido su exhaustivo estudio, manifestando que "creemos que ... puede ensayarse un concepto de esta institución como "procedimiento administrativo especial, decretado por razón de utilidad pública ...".

¹⁴⁷ A nuestro parecer, esta Ley no establecía una verdadera gratuidad de la concentración, si no que se preveía en ella tan sólo una especie de anticipo, ya que el mismo art. 8º que obligaba al Estado a cubrir todos los gastos de la concentración añadía acto seguido que se reharía más adelante de esas aportaciones, "recargándose en un cinco por ciento, durante los veinte años siguientes, la contribución territorial correspondiente a las fincas resultantes de la concentración".

- Por lo que respecta a la normativa estatal, el art. 171.4 de la LRDA consagra este carácter gratuito¹⁴⁸ en términos absolutos, proclamando solemnemente que "los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria serán satisfechos por el Estado".

- En lo relativo a la normativa autonómica, cabe decir que todas las Leyes promulgadas hasta ahora han mantenido esta característica de nuestra CP, en el bien entendido de que, en este caso, los gastos corren a cargo - por razones obvias - de la Administración agraria de la correspondiente C. A. La gratuidad de las actuaciones de CP está reconocida explícitamente, *ad exemplum*, en los arts. 47.4 de la LARA andaluza, 4.2 de la LCP-GAL gallega, 16.3 de la LOADR asturiana, 2.3 de la LCP-CYL castellano-leonesa y 2.4 de la LFRIA navarra.

3.1.3 La preceptiva declaración de utilidad pública de la CP, como *conditio sine qua non*

El legislador de 1973 estableció (art. 171 de la LRDA) la previa declaración de utilidad pública, caso por caso y mediante el correspondiente Decreto (o, en su caso, Orden ministerial), de cada zona concreta de CP, lo que resulta realmente determinante, a los efectos que nos ocupan.

Los legisladores autonómicos han seguido la misma orientación, exigiendo igualmente que la concentración se lleve siempre a cabo por razones de utilidad pública:

- Algunas legislaciones autonómicas regulan el requisito ineludible de la utilidad pública en términos similares a los del art. 171 de la LRDA. Así lo hacen, por ejemplo, la LARA andaluza (que titula la Sección 1ª del Capítulo VI del Título II "De la concentración de explotaciones¹⁴⁹ por causa de utilidad pública") y la LCP-CYL de Castilla y León (cuyo art. 2.1 reproduce literalmente la fórmula del art. 171.1 de la LRDA, insistiendo su art. 20.1 en la declaración de utilidad pública).

- Hay otras que, además de la utilidad pública, añaden una explícita referencia al interés social. Es el caso de la LCP-GAL gallega (cuyo art. 4.1 dispone que la CP se llevará a cabo "por razón de utilidad pública e interés social"), la LOADR asturiana - cuyo art. 23.1.a) impone a todos los Decretos de CP el contenido mínimo de la "declaración de utilidad pública e interés social" - y la LCP-CANT cántabra (que, en su art. 3.1, condiciona el inicio de la concentración a que "existan razones de utilidad pública que agrónomica o socialmente justifiquen la concentración"). Por lo que respecta a la LFRIA navarra, hay que decir que su art. 2.1 solamente se refiere a la declaración de utilidad pública, pero, más adelante (*vid.* art. 10.1), se puntualiza que, en esa declaración de utilidad pública, se entiende incluida también la declaración de interés social.

Este requisito de la utilidad pública - y, en su caso, de interés social - se manifiesta, de esta forma, como un nuevo motivo para el reconocimiento del carácter público de la CP, ya que es una característica únicamente predicable de las actuaciones públicas. A nadie se le ocurriría exigir que la ejecución de una actividad de carácter privado quedara sometida a la *conditio sine qua non* de su previa declaración de utilidad pública, caso por caso y por Decreto. Si así se requiere en el caso de la CP, es precisamente porque no se trata de una actividad privada, si no de una actuación de carácter administrativo. Es por ello que se ha establecido un régimen jurídico diferenciado de la regulación iusprivatista.

3.1.4 La posibilidad de inicio de oficio o a instancia de un número cualquiera de propietarios

Es cierto que las actuaciones públicas de CP suelen partir de la previa solicitud de los propietarios que han de resultar afectados. Cabe hacer, en todo caso, una doble puntualización:

¹⁴⁸Esta gratuidad queda reforzada por el art. 239 de la misma norma legal, de conformidad con el cual "los derechos de los Notarios y Registradores que se devenguen por los trabajos realizados para llevar a cabo la concentración o como consecuencia de ella y para la titulación e inscripción de las fincas de reemplazo serán pagados por el Estado".

¹⁴⁹Obsérvese que la LARA va más allá del concepto de CP y penetra en el de la concentración de explotaciones. Es una característica original de esta legislación autonómica.

1ª) El art. 180 de la LRDA no exige en ningún caso el consentimiento de todos los afectados - que constituiría una *conditio sine qua non* para su validez, si se tratase de un negocio jurídico privado¹⁵⁰ -, si no solamente de las mayorías que se establecen al efecto.

2ª) El mismo precepto legal admite incluso el inicio voluntario a petición de un número cualquiera de propietarios - es decir, sin necesidad de que constituyan la mayoría -, con la condición de que les pertenezca más del 75 % de la superficie a concentrar.

3ª) El art. 181 del mismo texto legal permite igualmente el inicio de oficio de este tipo de actuaciones, en las condiciones que se determinen. Por descontado, esta vía coactiva para el inicio de la concentración sería impensable, si, como afirmaba el agrarismo clásico, estuviéramos en el ámbito del Derecho Privado.

Los preceptos que hemos citado pertenecen a la legislación estatal, aplicable directamente en las C. A. que aún no han legislado en la materia. Pero lo mismo podría decirse del resto de las Comunidades, habida cuenta que las Leyes autonómicas que regulan las actuaciones de CP establecen - *mutatis mutandi* - las mismas exigencias para el inicio de la CP. He aquí los ejemplos más significativos a este respecto:

- La LCP-CYL de Castilla y León, en sus arts. 16 y 17, reproduce prácticamente *ad pedem literae* los dictados de los arts. 180 y 181, respectivamente, de la LRDA. En un sentido similar se expresan la LCP-GAL gallega y la LFRIA navarra, en sus respectivos arts. 16 y 17, por lo que respecta al inicio voluntario de la concentración (arts. 17 y 18, respectivamente, para el inicio de oficio).

- A tenor del art. 48 de la LARA andaluza, la concentración se puede iniciar a instancia de un número cualquiera de propietarios afectados, con la única condición de que entre todos ellos tengan la propiedad de más de la mitad de la superficie del perímetro a concentrar.

- El caso extremo, por lo que aquí interesa especialmente, lo ofrece la LOADR asturiana, cuyo art. 21.1.c) permite iniciar la concentración a instancia de un solo propietario.

A la vista de esta normativa, entendemos que ya no se puede decir que la CP "encaja mejor en el campo del Derecho Privado ... por tener su origen ordinariamente en la voluntad de los particulares o al menos en una mayoría". Este argumento privatista, que el año 1961 pudo exponer con propiedad SANZ JARQUE¹⁵¹, ha perdido ya su razón de ser con las regulaciones vigentes¹⁵², puesto que, por una parte - como acabamos de comprobar -, tanto la legislación estatal como la autonómica admiten el inicio de las actuaciones a instancia de tan sólo una parte de los propietarios afectados, y, por otra parte, el art. 181 de la LRDA prevé el inicio de oficio, que sería inviable en el seno del Derecho Privado.

Si acaso faltaban más argumentos al respecto, diferentes sentencias del TS han incidido en la

¹⁵⁰ Así lo establece el art. 1.091 del Código Civil, de acuerdo con el cual "las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de Ley entre las partes contratantes, y han de cumplirse según el contenido de los contratos".

¹⁵¹ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 41. Dos años más tarde, el mismo autor daría por superado este criterio privatista, admitiendo que no prevalecen los intereses privados, si no los públicos, y que los Decretos de CP hacen surgir "una relación jurídica de carácter público entre la Administración y los afectados por la concentración o interesados, que les vincula hasta consumarse el trámite" (vid. Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, op. cit., pág. 37 y 38).

¹⁵² Otro tanto podríamos decir por lo que respecta al Derecho comparado. Centrándonos, por ejemplo, en el régimen jurídico de la CP francesa (*remembrement rural*), tanto la doctrina como la jurisprudencia especializada del *Conseil d'Etat* inciden especialmente en las connotaciones públicas de esta institución jurídica. El Doctor André DUMAS, *Le remembrement rural. Étude juridique et pratique*, Sirey, 1963, pág. 356, enfatizando las finalidades de la CP, manifiesta que estas actuaciones se realizan "dans un but d'intérêt général". El *Conseil d'Etat*, en su *Arrêt* de 21 de diciembre de 1960, no dudó en definir la CP como "un transfert forcé, dans un intérêt public, des droits de propriété ...". No son, por tanto, los intereses privados los que se trata de atender preferentemente con la CP, como defendía en aquella misma época la doctrina española, si no los intereses públicos. La declaración de utilidad pública que impone el art. 172 de nuestra LRDA no hace si no corroborar esta apreciación inferida de la doctrina y la jurisprudencia francesa.

motivación pública de la CP. Así, la STS de 19.6.1977 (Arz. 3359) se refiere al "sistema adoptado en esta materia de concentración parcelaria, concebido teóricamente con miras a una mayor racionalización en la explotación agrícola del conjunto de predios comprendidos en el área a concentrar, y, por tanto, con un objetivo de utilidad pública, explícitamente manifestado en los textos legales que se han ido sucediendo". Similar argumento sostiene la STS de 4.2.1978 (Arz. 572), según la cual la CP "responde al mismo principio de utilidad pública" que la expropiación forzosa.

La STS de 8.6.1983 (Arz. 3491) confirma este criterio cuando manifiesta que "los altos fines que con esta operación se persiguen, no siempre comprendidos por los propios beneficiarios, obsesionados muchas veces por el valor afectivo hacia sus bienes rústicos, es lo que ha dado origen a este Instituto". Más aún, incluso en el caso de una figura tan tradicionalmente civilista como el retracto de colindantes - que, como veremos más adelante, tiene un cierto paralelismo axiológico con la CP, pero que se rige por el Derecho civil -, la jurisprudencia está insistiendo últimamente en que su reconocimiento legal no tiene una finalidad de atender predominantemente a los intereses privados, si no a los públicos. La STS de 12.2.2000 (Arz. 1201) declara, a estos efectos, que "la justificación del retracto de colindantes viene a ser de interés público a fin de evitar la excesiva división de la propiedad y no la de satisfacer aspiraciones de mejoramiento económico, más o menos legítimas, de los particulares ..., prevaleciendo el interés de la agricultura y esta finalidad es la que debe presidir la interpretación del artículo 1523, por lo que esta clase de retracto actúa como carga de derecho público que limita la propiedad, motivada por el interés general".

Para concluir, la más reciente jurisprudencia del TEDH¹⁵³ confirma en términos incuestionables que la CP "*constitue incontestablement une "cause d'utilité publique"*".

3.1.5 Su aprobación por Decreto

Aquí y en todo el mundo, las actuaciones de CP se aprueban mediante la correspondiente disposición administrativa.

En el caso de la LRDA, esa disposición ha de ser, en principio, un Decreto¹⁵⁴, según se deduce de su art. 172 (y concordantes), en el que se establece el contenido mínimo que ha de tener dicha norma jurídica, mediante la que se autoriza el inicio de la concentración.

Otro tanto imponen la mayor parte de las leyes autonómicas¹⁵⁵ que regulan esta materia, como por ejemplo la LARA andaluza (art. 47.2), la LCP-GAL gallega (arts. 2.1 y 4.1) o la LOADR asturiana (art. 23.1.a).

Es éste, pues, un motivo más a añadir a la larga lista de los argumentos favorables a una consideración publicista de la CP, puesto que los negocios privados no se inician nunca por una disposición administrativa de carácter general, si no por voluntad de los propios interesados, en base al principio civil de libertad de pactos¹⁵⁶.

3.1.6 La obligatoriedad para todos los afectados

¹⁵³ Vid. la sentencia del TEDH de 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron* contra Francia).

¹⁵⁴ Hay que matizar que, cuando la CP debe realizarse en el marco de otras actuaciones públicas de más envergadura, también se prevé su autorización mediante una orden ministerial. Así lo dispone el art. 50 de la LRDA, en virtud del cual, "publicado el Decreto acordando la actuación del instituto en un área determinada, el Ministerio de Agricultura podrá determinar, mediante orden ministerial, las zonas que dentro del perímetro señalado han de ser objeto de concentración".

¹⁵⁵ Cabe hacer a este respecto dos únicas matizaciones:

1ª) La LCP-CYL no concreta que la concentración se haya de aprobar por Decreto, pero sí que establece que se ha de aprobar mediante una norma de carácter general (arts. 19 y 20), sin concretar el rango jerárquico de esta disposición.

2ª) La LFRJA, a su vez, establece la regla general de la aprobación por Decreto, si bien prevé algunas excepciones. El art. 2.2 establece al respecto que "salvo en los casos específicos previstos en la presente Ley Foral, la concentración parcelaria se llevará a cabo por Decreto Foral acordado por el Gobierno de Navarra".

¹⁵⁶ Vid. los arts. 1.089 ("Las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasi contratos ...") y 1.091 del Código Civil ("Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos").

A pesar de la existencia de alguna sentencia aislada en la que el TS pretendía presentar la autonomía privada como uno de los principios inspiradores de la CP española¹⁵⁷, basta hacer un pequeño recorrido por la normativa reguladora de esta institución para comprobar que - contrariamente a lo que sucede en el ámbito privado - la CP se convierte en obligatoria para todos los titulares de derechos que recaen sobre fincas incluidas en el perímetro a concentrar. Ello ha permitido que autores como LOPEZ RAMON¹⁵⁸ se ocupen de la CP en el marco de las medidas coactivas establecidas para la intervención sobre las estructuras territoriales agrarias.

Esta obligatoriedad *ope legis* - prevista tanto en la normativa estatal (art. 171.3 de la LRDA) como en la mayor parte de las leyes autonómicas (arts. 47.3 de la LARA, 2.1 de la LCP-GAL y 2.3 de la LCP-CYL, entre otros) - constituye, a nuestro entender, una razón más a favor del encuadramiento público de la institución jurídica que nos ocupa. Si la CP fuese un negocio privado, sólo obligaría a sus firmantes, o sea, a quienes en cada caso concreto hubieran otorgado su consentimiento, de acuerdo con los ya citados arts. 1089 y 1091 del Código Civil.

3.1.7 El carácter prestacional de la CP

Uno de los argumentos del agrarismo clásico para defender la naturaleza privada de la CP era que los particulares se benefician de estas actuaciones. En nuestra opinión, el hecho de que los afectados por la CP puedan obtener beneficios de esta mejora no contradice la naturaleza administrativa de las actuaciones. Entendemos, a este respecto, que el servicio a los ciudadanos no solamente es compatible, si no también indisociable de la función administrativa. Más aún, constituye la razón de ser fundamental de las Administraciones Públicas, en el nuestro y en cualquier otro ordenamiento jurídico democrático¹⁵⁹.

La doctrina sigue esta misma línea argumental. El más expresivo, a estos efectos, quizá sea ENTRENA CUESTA¹⁶⁰, autor para quien la prestación de servicios a los ciudadanos por parte de las Administraciones Públicas - y es evidente que la CP cumple esta función¹⁶¹ - constituye la verdadera razón de ser del Derecho Administrativo, transformando el antiguo Estado-policía en el nuevo *Welfare State* o Estado del bienestar.

¹⁵⁷ Según la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), la CP se ha de llevar a cabo "respetando la equidad y la autonomía privada". Con el primer elemento - la equidad - estamos de acuerdo, porque es una manifestación de los principios de paridad y de proporcionalidad, que efectivamente actúan como inspiradores de la CP, tanto a nivel nacional (*vid.* art. 202.2 de l'LRDA, que obliga a hacer un reparto proporcional de las cargas entre todos los propietarios afectados) como a nivel universal (*vid.* la sentencia del TEDH de 30.10.1991, REF. 00000030, de acuerdo con la cual el respeto al principio de proporcionalidad es el mejor barómetro para la medición del grado de justicia de una CP). El segundo elemento citado por el TS (la autonomía privada), en cambio, consideramos que no tiene acogida en nuestro régimen jurídico de la CP, ya que choca frontalmente con las previsiones del art. 171.3 de l'LRDA, a tenor del que la CP deviene obligatoria para todos los interesados desde la publicación del Decreto.

¹⁵⁸ *Vid.* Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 284, *ab initio*, en relación a págs. 316, 329, 330, 331 y concordantes.

¹⁵⁹ Cabe recordar al respecto que la Constitución española de 1978 establece que "la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales ..." (art. 103.1). Al referirse a los intereses generales, obviamente, el texto constitucional no excluye el beneficio de los ciudadanos afectados por las actuaciones administrativas, porque estos beneficios son la consecuencia lógica del nuevo concepto de la Administración democrática que ha aportado el texto constitucional. Así lo indica la exposición de motivos de la LRJAPPAC, según la cual "la Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos ...". La parte dispositiva del mismo texto legal confirma esta interpretación de los principios constitucionales en materia de actuaciones administrativas, disponiendo explícitamente que esas actuaciones se rigen "por criterios de ... servicio a los ciudadanos" (art. 3.2).

¹⁶⁰ Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, págs. 48 y 49.

¹⁶¹ Empleamos aquí un concepto amplio de servicio público, en el sentido que indica José ROBERTO DROMI, *op. cit.*, pág. 92. Este profesor argentino, además de afirmar que los servicios públicos han existido siempre y que constituyen la verdadera razón del nacimiento del Estado, manifiesta que esos servicios están dotados "de un régimen llamado de Derecho público, que es común a todo el obrar público y no constituye privilegio sólo de los servicios, si no también de las otras misiones estatales, llamadas "fomento, limitaciones, intervención, etc.".

Las Administraciones Públicas se legitiman, pues, cumpliendo el imperativo constitucional de permanecer al servicio de los ciudadanos. O dicho a la inversa y en palabras de MARTINEZ MARIN¹⁶², "el mal funcionamiento de los servicios públicos deslegitima al Estado, especialmente al Estado social". Si nos referimos a las actuaciones de CP, la conclusión no puede ser diferente.

Hay que tener en cuenta que las actuaciones de CP siguen un procedimiento administrativo reglado, aprobado al efecto, que está integrado por un cúmulo de actos de la correspondiente Administración gestora, que se llevan a cabo en ejercicio de una función administrativa¹⁶³, razón por la cual son susceptibles de revisión tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional.

El hecho de que también se deriven de ellos efectos civiles puede motivar, en todo caso, la catalogación de las correspondientes actuaciones como actos administrativos con efectos de Derecho privado, y así lo han apuntado de hecho algunos autores, entre los que podemos citar a GONZALEZ PEREZ¹⁶⁴ y LOPEZ RAMON¹⁶⁵.

En definitiva, parece poco discutible que el hecho de que los propietarios afectados por las actuaciones de CP se beneficien de ellas no ha de servir de argumento para excluir esta institución del ámbito del Derecho público. Bien al contrario, a nuestro parecer, constituye uno más de los argumentos que justifican el encuadramiento administrativo que propugnamos, porque - como ha escrito COSCULLUELA MONTANER¹⁶⁶, apoyándose en la doctrina del servicio público - "el Derecho Público no debe explicarse como una instrumentación jurídica de las ideas políticas de soberanía o de autoridad y mando, si no como un Derecho de los servicios públicos".

3.1.8 El sistema administrativo y judicial de control

El administrativista ENTRENA CUESTA¹⁶⁷ ofrece un criterio inefable para la determinación de la naturaleza pública o privada de las normas, en función de los tipos de Tribunales que han de controlar su aplicación: "Si es administrativa, será competente la jurisdicción de este carácter; en caso contrario, la competencia corresponderá a los tribunales ordinarios". En nuestra opinión, la aplicación de este juicioso criterio doctrinal nos aboca a una consideración administrativa de las actuaciones de CP, puesto que es bien sabido que estas actuaciones están sometidas al doble sistema de control de los recursos administrativos y, ya en sede jurisdiccional, de los recursos contenciosos administrativos.

El art. 212 de la LRDA establece que "la revisión de oficio de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria se ajustará a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo". Aplicando a ello el inobjetable criterio de ENTRENA CUESTA - que, por su propia obviedad, es una cuestión totalmente pacífica en la doctrina y en la jurisprudencia -, se llega a la conclusión de que esta remisión legal¹⁶⁸ constituye *per se* una constatación más de la procedencia del encuadramiento administrativo de la CP. Tanto es así que la LRDA sólo remite a los Tribunales civiles en el supuesto concreto previsto en el art. 232.1¹⁶⁹.

¹⁶²Antonio MARTINEZ MARIN, *op. cit.*, pág. 17.

¹⁶³Cfr. José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 88.

¹⁶⁴Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, pág. 330.

¹⁶⁵Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 329.

¹⁶⁶Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, *op. cit.*, pág. 447.

¹⁶⁷Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, pág. 26.

¹⁶⁸De acuerdo con el Derecho vigente, debe entenderse hecha esta remisión a los arts. 102 y siguientes de la LRJAPPAC (reguladores de la revisión de oficio y del sistema de impugnación de los actos de las Administraciones Públicas en vía administrativa), así como a la LJCA (cuyo art. 37 confirma el carácter administrativo de los actos impugnables por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa). Por otra parte, los arts. 213 a 217 de la LRDA también se ocupan de los recursos administrativos admisibles en materia de CP, mientras que el art. 218 regula los recursos contenciosos administrativos contra el acuerdo de CP.

¹⁶⁹A tenor del art. 232.1, "los derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque éstas sean firmes, pero sólo podrán hacerse efectivos, por la vía judicial

Esta misma sumisión de las actuaciones de CP a los correspondientes recursos administrativos y contenciosos administrativos está igualmente vigente en la normativa autonómica. Así se puede comprobar analizando los arts. 12 de la LARA andaluza, 39 a 43 de la LCP-GAL gallega, 33 de la LOADR asturiana y 49 a 53 de la LCP-CYL castellano-leonesa. Y lo mismo sucede con las regulaciones de CP del Derecho comparado.

Nos contratula comprobar que esta línea argumental ya empieza a ser aceptada por la doctrina más reciente en materia de CP. Merece mención especial, en este sentido, el estudio de ALENZA GARCIA sobre las actuaciones navarras de CP¹⁷⁰, en el que no solamente admite el encuadramiento administrativo que aquí tratamos de fundamentar, si no que incluso se extraña (justo como nos pasa a nosotros) de que sean tan pocos los administrativistas que hasta ahora se han ocupado a fondo de esta mejora rural.

3.1.9 La explícita calificación legal como actuación administrativa

A nuestro parecer, con los fundamentos jurídicos anteriormente expuestos ya bastaría para considerar la regulación de la CP como una institución jurídica de carácter público. El argumento definitivo, en todo caso, para su encuadramiento dentro del Derecho Administrativo - y, si se quiere ser más preciso, dentro de la vertiente agraria del Derecho Administrativo Económico - nos lo aporta la legislación vigente. Si se analiza detenidamente el texto refundido de 1973, se llega a la conclusión de que se parte de esta perspectiva administrativa, por dos razones principales:

1ª) Porque se incluye la regulación de la CP dentro del marco de la LRDA, dedicada a regular los procedimientos administrativos especiales relacionados con el intervencionismo de la Administración agraria sobre las estructuras agrarias.

2ª) Porque el art. 5º de esta norma jurídica hace aún más evidente esa decantación legal por la consideración administrativa de la institución, ya que en él se califica explícitamente la CP como una de las "actuaciones" de la Administración agraria, es decir, como una actuación administrativa. Lo mismo sucede con la moderna legislación autonómica, como se comprueba al analizar los preceptos siguientes:

- Arts. 8º (en el que se conceptúan las actuaciones de CP como función del organismo administrativo Instituto Andaluz de Reforma Agraria, IARA) y 12 de la LARA (que identifica como actos administrativos los correspondientes a las actuaciones de reforma agraria, en el bien entendido de que la LARA incluye también la regulación de la CP de Andalucía).

- Arts. 10 y siguientes de la LOADR asturiana¹⁷¹, encabezados por la expresiva rúbrica "De las actuaciones de la Administración ...", referido a todas las actuaciones que lleva a cabo la Administración autonómica asturiana encaradas a la reordenación agraria, entre las que también se incluyen (arts. 16 a 39) las de CP.

- Art. 14.1 de la LFRIA navarra, de acuerdo con el cual es la Administración la que gestiona la concentración, mientras que la Comisión Local tan sólo la auxilia¹⁷².

Estos preceptos legales confirman el criterio de DOMINGUEZ BERRUETA¹⁷³, para quien existe una gran interrelación posicional entre la mayor parte de las instituciones que se consideran incluidas en el Derecho Agrario, habida cuenta que todas ellas tienen en común que "han sido

ordinaria"

¹⁷⁰ José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 88.

¹⁷¹ Ley asturiana 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural.

¹⁷² El triste papel que se reserva a las Comisiones Locales de CP en el marco de la LRDA se agudiza aún más en esta Ley autonómica, cuyos arts. 14.2 y 15 las relegan a la condición de órganos colegiados de naturaleza meramente consultiva. Incluso la nueva denominación con la que han sido rebautizadas ("Comisiones Consultivas de Concentración Parcelaria") reafirma la voluntad de este legislador autonómico de marginar a estos órganos colegiados de la gestión de la CP, lo cual contrasta con la tendencia que se observa a nivel del Derecho comparado, a la vez que contradice los mandatos constitucionales de fomento de la participación ciudadana.

¹⁷³ Miguel DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, pág. 32.

precedidas de la creación de un organismo administrativo¹⁷⁴, con finalidades manifiestamente administrativas, regulado por el Derecho Administrativo y sujeto igualmente en su fiscalización a procedimientos y cauces típicamente administrativos". Obsérvese que todos estos elementos comunes son de carácter administrativo y, por tanto, condicionan la naturaleza de estas instituciones agrarias, entre las que se encuentra la CP.

Se podría objetar que el legislador también contempla la posibilidad de las que denomina "concentraciones de carácter privado". Hemos de reconocer que es una variante muy diferente de la que conforma el procedimiento ordinario de la CP. Aun así, a pesar del tenor literal del art. 240 de la LRDA, consideramos que ni tan sólo en este caso se puede predicar el carácter privado de la regulación que nos ocupa. Ciertamente, los propietarios afectados tienen un margen de autogestión muy superior al que la LRDA (distanciándose de la tendencia que domina en el Derecho comparado) atribuye a los propietarios en el procedimiento ordinario; pero su actuación siempre queda sometida a sendas autorizaciones administrativas¹⁷⁵: la que permite continuar el procedimiento incoado a iniciativa privada y la que da la conformidad a la documentación que mencionan los arts. 3.1 y 7.2 del Decreto 2059/1974, de 27 de junio¹⁷⁶. Así, pues, ni tan sólo en este caso extremo pierde la regulación de la CP su carácter administrativo.

Digamos, en todo caso, que la regulación de las mal llamadas "concentraciones de carácter privado" es prácticamente marginal o simbólica, entre el conjunto de la legislación de la CP, puesto que la LRDA solamente les dedica el último de sus preceptos reguladores de la institución¹⁷⁷. Por otra parte, a nivel práctico, son más bien escasas las concentraciones iniciadas por esta vía, con el agravante de que no pocas de ellas han acabado archivadas sin llegar a su conclusión¹⁷⁸.

En definitiva, se puede afirmar que las actuaciones de CP - con las matizaciones apuntadas - son actuaciones propias de la Administración gestora competente. Les sería, por tanto, perfectamente aplicable - *mutatis mutandi* - el criterio expuesto por DE CASTRO¹⁷⁹, según el cual "la transformación jurídica del campo requiere, en las dos etapas de expropiación y redistribución de tierras, una intensa actuación administrativa".

Así, pues, a la vista de la normativa vigente a nivel estatal (y lo mismo podríamos decir con relación a las Leyes autonómicas aprobadas hasta ahora, así como respecto a las regulaciones vigentes a nivel del Derecho comparado), las actuaciones de CP son de naturaleza administrativa. Y si el propio legislador configura la CP como una actuación administrativa (*vid.* art. 5º de la LRDA), hay que ser coherente con esta calificación legal, y en consecuencia, hay

¹⁷⁴No obstante, como acaba reconociendo este autor, en el caso de la CP, el proceso se desarrolló a la inversa: primero se aprobó la Ley de 20 de diciembre de 1952 y al año siguiente se creó el SCP, por orden ministerial de 16 de febrero de 1953. Esta matización, empero, no desvirtúa el argumento de fondo del mentado autor, puesto que las primeras concentraciones - llevadas a cabo con carácter experimental - fueron gestionadas por una denominada "Comisión Central", adscrita al Ministerio de Agricultura. El carácter administrativo, por tanto, también resulta evidente en este caso, ya que, como dice el propio DOMINGUEZ-BERRUETA, "se señala la concentración parcelaria como una función administrativa llevada a cabo por órganos del Ministerio de Agricultura".

¹⁷⁵Parece, pues, inapropiada la denominación "concentraciones de carácter privado", que emplea la LRDA y reproducen miméticamente algunas legislaciones autonómicas. Resulta más adecuada - porque se corresponde más con su contenido real - la denominación utilizada por el legislador de Castilla y León, en el art. 74 de la LCP-CYL, que se encabeza con la rúbrica "Concentraciones de realización compartida".

¹⁷⁶Decreto 2059/1974, de 27 de junio, por el que se aprueba provisionalmente el procedimiento de concentración parcelaria de carácter privado.

¹⁷⁷La LRDA se limita a apuntar dos modalidades procedimentales específicas (puntos I y II del art. 240), de las que tan sólo la segunda ha sido desarrollada reglamentariamente, cosa que se hizo mediante el Decreto 2059/1974, de 27 de junio, que acabamos de citar.

¹⁷⁸En la Comunidad Balear, por ejemplo, sólo se ha abierto un expediente de CP de carácter privado (zona de Son Mesquida, en la isla de Mallorca), y tuvo que ser suspendido por causas atribuibles a los propios interesados, como nos ha confirmado la correspondiente Administración agraria, y en otras C. A. la situación es sensiblemente parecida.

¹⁷⁹Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, pág. 387.

que admitir que, como venimos defendiendo, nos movemos en terrenos propios del Derecho Administrativo.

Es por ello que la doctrina legal, cuando se refiere a los trámites de la CP, los define como una actuación administrativa¹⁸⁰. La STS de 29.3.1999 (Arz. 2851) lo ha acabado de confirmar, al incluir la CP entre las que denomina "actuaciones administrativas de gestión que, "*ratione materiae*", se subsumen en el título competencial de la agricultura".

3.1.10 La jurisprudencia constitucional sobre la superposición de la legislación agraria a la legislación civil

Cuando se consulta a los civilistas sobre la naturaleza de la CP, suelen aducir que es una institución jurídica de carácter privado, porque su convicción de que el derecho de propiedad es el núcleo esencial del Derecho civil les conduce a la conclusión de que la concentración pertenece a ese ámbito normativo, ya que lo que al fin hace es redistribuir la propiedad rústica¹⁸¹.

Sin embargo, por mucha lógica que parezca tener esta aseveración doctrinal, hay que advertir que el TC ya la desautorizó en la sentencia relativa a la LARA andaluza¹⁸². Además, habría que objetarle que, llevando ese razonamiento reduccionista a sus últimas consecuencias, se llegaría a la conclusión de que las CC. AA. no podrían legislar sobre ninguna de las materias relacionadas con la propiedad, puesto que todo lo que se le relacionara sería legislación civil, y conocido es que esta materia es - con las excepciones de las Comunidades con Derecho Civil o Foral propio - de competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.8ª CE.

De acuerdo con el F. J. 8º de la citada STC, la delimitación concreta del derecho de propiedad no constituye un feudo exclusivo del Derecho Civil, porque "no se opera ya sólo en la legislación civil, si no también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada¹⁸³". Trasladando este planteamiento al ámbito de la propiedad rústica, el Alto Tribunal declara taxativamente que, "aunque nuestro Texto constitucional no contenga ninguna previsión específica en relación con la propiedad agraria, ... debe rechazarse de entrada, por infundada, la pretensión de los recurrentes de identificar el contenido esencial de la misma atendiendo exclusivamente a lo que el Código Civil ... dispuso con carácter general en su art. 348".

Se puede decir, por tanto, que la regulación del derecho de propiedad ha experimentado un desplazamiento desde los dominios del Derecho Privado hasta los propios del Derecho Público. El TC parece haber asumido que las Leyes agrarias - ahora más que nunca - han quedado definitivamente integradas en este último ámbito normativo. Hay dos motivos para creerlo así:

1º) Este tipo de legislación ha de velar sobre todo por los intereses públicos. Como indica el TC, "el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone... la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del

¹⁸⁰ Vid., por todas, les STS de 14.12.1983 (Arz. 6342) y 26.10.1992 (Arz. 7987).

¹⁸¹ Vid. un compendio de estos planteamientos civilistas en los antecedentes de la STC 37/1987, de 26 de marzo. Como muestra representativa de esta tendencia doctrinal, vid. el estudio de Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *Propiedad Agraria y ...*, op. cit., págs. 43 y sgs. La convicción en la exclusividad civil de la regulación de la propiedad conduce a este catedrático a dogmatizar que "la propiedad es por definición el corazón del Derecho civil".

¹⁸² Vid. la STC 37/1987, de 26 de marzo, en la que el TC se niega a asumir que la regulación del derecho de propiedad sea realmente "el núcleo de la legislación civil". El Alto Tribunal considera que este argumento civilista no es convincente, puesto que parte de un concepto unitario del derecho de propiedad que no se corresponde con el que configura la Constitución española de 1978, que sobrepasa los límites de las Leyes civiles, de manera que también puede ser regulado por Leyes agrarias, urbanísticas, etc.

¹⁸³ Fernando LOPEZ RAMON, op. cit., págs. 294, 353 y concordantes, defiende un planteamiento sensiblemente similar, al defender que el intervencionismo público constituye la conformación administrativa del derecho de propiedad, hasta el extremo de que se puede hablar de la existencia de un auténtico régimen administrativo de la propiedad privada.

titular...".

2º) A fin de poder alcanzar esta finalidad de interés general, el legislador agrario está habilitado constitucionalmente para configurar el contenido del derecho de propiedad, lo que significa una superación de los estrictos ámbitos del Derecho Civil. Esta definitiva ruptura de los vínculos civilistas se produce como consecuencia de que las Leyes agrarias, en función de los objetivos públicos que les son propios, establecen, como confirma el mismo TC, "una regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha".

En definitiva, el TC reconoce a la C. A. de Andalucía competencia para legislar en materia de reforma agraria precisamente porque esta regulación no pertenece ya, como se había argumentado tradicionalmente, al ámbito del Derecho Civil. Ello nos induce a considerar que, puesto que la CP es una de las técnicas mediante las que los poderes públicos implementan la reforma agraria, la mentada jurisprudencia constitucional supone un argumento más - y no ciertamente el menos importante - para el encuadramiento público de esta institución jurídica, cuya procedencia creemos que ya hemos demostrado sobradamente.

En última instancia, cabría añadir que el estudio de la CP desde la exclusiva perspectiva civilista conduce a conclusiones tan poco convincentes como la defendida por la Audiencia Provincial de Orense, que rechaza la atribución de la propiedad derivada de un proceso de CP, con la fatua argumentación de que la propiedad sólo se adquiere por los medios que contempla el art. 609 del Código Civil. Es éste un craso error interpretativo que el TS se ha encargado de poner en evidencia en la STS de 23.2.1999 (Arz. 1851), en la que (contrariando las tesis de la citada Audiencia) el Alto Tribunal asegura que la recurrente "adquirió la finca controvertida ... por adjudicación en el procedimiento de concentración parcelaria".

3.2 Precedentes doctrinales para un estudio de la CP desde la perspectiva administrativa

Nos enseña ENTRENA CUESTA que el intervencionismo público fue una causa determinante para el nacimiento del Derecho Administrativo. Por su parte, LOPEZ RAMON conceptúa el Derecho Administrativo Agrario como el régimen jurídico de la intervención administrativa en la agricultura. La lógica concatenación de ambos planteamientos doctrinales nos conduce directamente al encuadramiento de la CP en esta disciplina jurídica, como manifestación que es del intervencionismo agrario. Es ésta una conclusión que seguramente se irá introduciendo lentamente en nuestra doctrina, en la que se observa una leve (pero ya perceptible) propensión a aceptar este posicionamiento administrativista, cuyos puntos más relevantes nos aprestamos a resumir.

En 1950, LOPEZ RODO, sin proponérselo expresamente, ya asentó las bases para la atracción de esta institución hacia los dominios del Derecho Administrativo, al rechazar el planteamiento privatista según el cual la regulación del derecho de propiedad es feudo exclusivo del Derecho Civil. La sentencia del TC sobre la LARA le ha venido a dar la razón en este aspecto muchos años después. Argumentaba dicho administrativista que "hoy los perfiles de la propiedad no se definen por el Derecho privado, si no por las múltiples restricciones que se le han impuesto por motivos de interés público". Aproximando su argumentación al ámbito jurídico que aquí nos interesa particularmente, se refería en concreto a la propiedad agraria, resaltando: "Y entre los distintos objetos del derecho de propiedad son quizá las fincas rústicas las que han experimentado de un modo más notable esta penetración del Derecho Administrativo. La propiedad agraria está regulada hoy en día por numerosas disposiciones administrativas que tratan de corregir una situación que venía haciéndose insostenible".

Aquel mismo año, BALLARIN MARCIAL tomaba como ejemplo la institución jurídica de la CP para la demostración de su teoría de que la antigua distinción radical entre el Derecho público y el Derecho privado se había ido difuminando con el tiempo (opinión que más tarde corroboraría DE LOS MOZOS). Su *iter* discursivo - basado en el análisis de la regulación francesa de la CP - le conducía a la aseveración de que "el *remembrement* ...ha alcanzado en Francia un notable relieve y es una de las instituciones más interesantes del Derecho agrario administrativo".

Dos años después de la publicación de este aserto jurídico, se promulgaba la primera Ley

española de CP. Al año siguiente, GONZALEZ PEREZ - en clara sintonía con los criterios expuestos por LOPEZ RODO, declaraba sin tapujos que "la concentración parcelaria es una función administrativa". Razones no le faltaban para adoptar esta postura, ya que, como argumenta el propio autor, "el conjunto de operaciones en que se concreta la concentración parcelaria son el desarrollo de una función administrativa, en cuanto que consisten en la actividad de entidades públicas para la satisfacción de una necesidad pública".

En 1954, DE CASTRO Y BRAVO aportó un nuevo elemento de juicio para la consideración administrativa de la CP, al argumentar que la regulación del intervencionismo agrario no se puede analizar idóneamente desde la perspectiva del Derecho Privado. En sus propias palabras, "el carácter general de las disposiciones del dirigismo o proteccionismo económico y lo especial de sus criterios y principios impedirán el que se puedan tratar conjuntamente con las normas de Derecho privado, so pena de limitarse la ciencia a la confección de repertorios legislativos". Por tanto, no sólo es posible estudiar la CP desde la óptica del Derecho Administrativo, si no que esta rama jurídica constituye la ubicación más idónea y ventajosa para la CP.

Bien sea influido por los precitados autores, bien sea *de motu proprio*, el caso es que, en 1960, CARRETERO GARCIA se añadió decididamente a la incipiente tendencia doctrinal en pro de una concepción publicista de la CP. Este Registrador de la Propiedad, sobre la base jurídica de la respectiva regulación legal, no dudó en proclamar abiertamente el carácter administrativo de la institución, contraponiéndola a las permutas forzosas, cuyo carácter privado predica. Esta convicción administrativista, fundamentada en nuestro Derecho positivo, se hace particularmente evidente cuando manifiesta que "... dentro de España, ... se ha acogido un sistema administrativo y enérgico de Concentración Parcelaria, ...".

Por su parte, SANZ JARQUE, en sendas obras de los años 1961 y 1963, flexibilizó los planteamientos iusprivatistas del agrarismo clásico, dejando constancia de que nada se opone a una ubicación publicista de la CP. Su reconocimiento explícito de que la regulación de esta mejora, "como institución jurídica, ... cabría encuadrarla en el Derecho Público por las normas de procedimiento que contiene y por la utilidad pública que representa..." es todo un estímulo para el intento de justificación de la reubicación que aquí propugnamos.

Hay que resaltar que dicho agrarista no solamente deja la puerta abierta a futuras investigaciones jurídicas dirigidas al encuadramiento público de la institución, si no que - como buen didacta que es - facilita la tarea a los juristas que opten por esta vía alternativa, apuntándoles dos de las principales ideas que pueden fundamentar su argumentación jurídica: la naturaleza procedimental de la CP y su preceptiva declaración de utilidad pública. Esta es precisamente la línea de trabajo que empleamos aquí, entendiendo que, en efecto, el carácter procedimental del régimen jurídico de la CP y la preceptiva declaración de utilidad pública de todas las actuaciones de concentración parcelaria constituyen, no los únicos, pero sí dos de los principales fundamentos que se pueden alegar para la justificación del encuadramiento administrativo de esta institución jurídica.

Siguiendo con el orden cronológico de las exposiciones doctrinales, hemos de hacernos eco de que la primera incorporación de la CP a un manual de Derecho administrativo es la que efectuó Aurelio GUAITA, que ya se ocupó de la CP en la edición de 1964 de su obra "Derecho Administrativo Especial", por más que puntualizara que se trata de una institución afectada simultáneamente por normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

Aunque no cita explícitamente la CP, también encontramos un punto de apoyo para nuestro planteamiento iuspublicista en el manual de Derecho Agrario de BALLARÍN MARCIAL¹⁸⁴ del año 1965. Tras reconocer que "la necesidad de actuar jurídicamente la idea de función social ... determinó el nacimiento y desarrollo de un Derecho especializado para la Agricultura que ... venía a continuar la línea del intervencionismo administrativo iniciada anteriormente", reconoce que "son muy numerosas las normas de Derecho público afectantes hoy a la agricultura" y que "es del Derecho público agrario de donde nos vienen muchas de las nuevas instituciones del D. a. moderno". Ni que decir tiene que una de las instituciones jurídicas en las que queda más

¹⁸⁴Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, pág. 83 y 359.

evidenciada la aplicación de la función social de la propiedad rústica - y, en definitiva, el intervencionismo de los poderes públicos en la agricultura - es precisamente la CP, como se puede comprobar releando los dos primeros preceptos de la LRDA. Aunque sea indirectamente, pues, este agrarista también estaba abriendo vía para una consideración administrativa de esta mejora rural.

Dando un salto en el tiempo, llegamos al año 1975 y nos topamos con dos posturas doctrinales bien significativas, a los efectos que nos ocupan:

- Por una parte, el propio SANZ JARQUE¹⁸⁵, a pesar de seguir optando por la vertiente privada del Derecho Agrario, reconoce al menos que no se puede calificar esta rama jurídica ni como absolutamente privada ni como absolutamente pública, a la vez que asegura que "no cabe desconocer en su conjunto la gran cantidad de normas de matiz netamente público".

- Por otra parte, entendemos que merece una atención especial el valiente alegato de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO¹⁸⁶, mediante el que reivindica la ubicación del Derecho Agrario (y con él hemos de entender que tendría que ir incluida la CP) en el ámbito jurídico del Derecho Administrativo. Después de declararse plenamente consciente del cariz polémico que había de verse en su propuesta, este administrativista argumenta la necesidad de efectuar un cambio radical de los planteamientos doctrinales predominantes en aquel momento a este respecto. Repasando la doctrina clásica (de la que remarca las deficiencias y la dificultad que tenía para explicar, desde su posicionamiento privatista, el predominio público de la regulación agraria de los últimos decenios), MARTÍN-RETORTILLO plantea directamente la cuestión clave en esta materia: "¿Sería muy herético el señalar que el Derecho agrario, con los matices y especialidades que se quiera, no es, en definitiva, si no una parte del Derecho público interno o, más concretamente todavía, del Derecho administrativo?". No cabe duda de que en la misma formulación de la pregunta ya iba incluida su respuesta personal. Y hay que reconocer que no le faltaba razón para plantear la cuestión en los términos expresados.

Siguiendo en esta misma línea argumental, en 1977, registramos un bien fundamentado trabajo de DOMINGUEZ-BERRUETA¹⁸⁷, en el que se lamenta del escaso interés manifestado por la doctrina administrativa por las cuestiones agrarias, recordando a estos efectos que el Derecho Agrario no es únicamente Derecho Privado. Abordando su estudio desde la perspectiva pública, este autor resalta la importancia que tiene para el Derecho Administrativo el análisis de las instituciones agrarias, ya que "la actividad administrativa concurrente en estas materias de Derecho agrario es demasiado cuantitativa como para poder menospreciarla". Una de estas materias es precisamente la CP.

En 1986, PALACIOS AYECHU¹⁸⁸ incluía en su tesis doctoral sobre el régimen jurídico de la CP la afirmación de que "la concentración es realizada únicamente por acción oficial, aun cuando una de las vías que la origine sea la iniciativa privada".

Finalmente, durante los años noventa, demostraron su proclividad a la consideración administrativa de la institución los siguientes autores:

- TELLEZ DE PERALTA y NAVARRO CASTILLO¹⁸⁹, quienes tras analizar comparativamente la estatal LRDA y la andaluza LARA, llegan a la conclusión de que en ambas normas legales la CP está conceptuada como una actuación administrativa y regida por un procedimiento administrativo. Por esta razón, deciden alejar-se de la doctrina civilista mayoritaria - favorable a la consideración de la CP como una subrogación real -, manifestándose abiertamente partidarios de la naturaleza jurídica pública de la institución.

¹⁸⁵ Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario, op. cit.*, pág. 32.

¹⁸⁶ Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Agrario y ...*, *op. cit.*, pág. 175.

¹⁸⁷ Miguel DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, págs. 29 y 31.

¹⁸⁸ María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 146.

¹⁸⁹ José Damián TELLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, págs. 451 a

- LOPEZ RAMON¹⁹⁰, administrativista para el que "la intervención sobre las estructuras territoriales agrarias constituye el objeto de las actuaciones administrativas ...". Hay que recordar, a este respecto, que la CP forma parte de esta modalidad intervencionista. Así lo reconoce explícitamente el mismo autor, al afirmar que, "junto a las actuaciones administrativas sobre grandes zonas, como mecanismo también tendente a la transformación territorial, ha de incluirse la concentración parcelaria". Consiguientemente con este reconocimiento, incluye el estudio de la CP en el marco del Derecho Administrativo Agrario.

- ALENZA GARCIA¹⁹¹, jurista para el que es tan evidente la naturaleza administrativa de la concentración que incluso se escandaliza de que en algún momento se haya puesto en duda la posibilidad del encuadramiento administrativo que aquí tratamos de justificar ("En un primer momento [exclama sorprendido] se discutió hasta el carácter público o privado de la institución"). En su opinión, tales posicionamientos doctrinales solamente se explican como consecuencia directa de una "proyección de la polémica acerca de si el Derecho Agrario es derecho privado, es derecho público, o constituye una rama autónoma del Derecho".

En definitiva, no faltan manifestaciones doctrinales favorables al encuadramiento público de la CP¹⁹². Y es que - pese a lo que había defendido el clasicismo agrario¹⁹³ - nos estamos moviendo dentro del ámbito de las que el TC ha definido¹⁹⁴ como "actuaciones administrativas de gestión". Lo que sí se nota a faltar son monografías íntegramente dedicadas al análisis de esta institución desde la perspectiva iuspublicista. Esperamos que el presente trabajo de investigación pueda contribuir a solventar esta laguna doctrinal.

4. El Derecho Administrativo, como Derecho estatutario de las Administraciones Públicas

4.1 Visión general

El Derecho Administrativo pertenece al ámbito jurídico del Derecho público, que - a diferencia de lo que sucede con el Derecho privado - presupone que han de ser sus destinatarios, o han de resultar por él afectados, uno o más entes administrativos.

Esta es, al menos, la opinión de buena parte de la doctrina jurídica administrativa actual¹⁹⁵, que sigue la senda publicista abierta por el profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Así, MORELL OCANA¹⁹⁶, por citar un ejemplo ilustrativo, parte de la base de una aceptación generalizada de la consideración del Derecho Administrativo como "el propio y peculiar de las Administraciones Públicas", matizando que "viene a ser un conjunto de reglas y principios jurídicos ordenadores de un *status* o calidad jurídica, la de ente administrativo, que proporciona un específico modo de ser a determinados sujetos". No menos explícito se muestra, a este respecto, el profesor PARADA¹⁹⁷, quien,

¹⁹⁰Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, págs. 283, 314, 328 y concordantes.

¹⁹¹José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 88.

¹⁹²Por eso coincidimos con Luis POMEZ SANCHEZ, *op. cit.*, pág. 137, cuando comenta que "sorprende el constante olvido de la perspectiva que proporcionan las normas jurídico-públicas, algo que contrasta vivamente con la habitual proclamación del carácter integrador del Derecho agrario".

¹⁹³Cabría recordar aquí las palabras escritas en un primer momento por Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria*, "Revista de Estudios Agro-Sociales", nº 4, julio-septiembre de 1953, pág. 82, cuando aseguraba que "como quiera que la concentración afecta en su entraña al derecho de propiedad, es preciso averiguar, con criterios de Derecho privado, a qué especie concreta pertenece el fenómeno por el cual el objeto de ese derecho subjetivo es reemplazado por otro". Como veremos más adelante, el TC ha desautorizado la filosofía subyacente en esta afirmación (según la cual todo lo que afecta al derecho de propiedad pertenece indefectiblemente al Derecho privado), dejando bien claro que se ha de tener en cuenta, a estos efectos, de qué clase de propiedad se está hablando.

¹⁹⁴*Vid., ad exemplum*, la STC 95/1986, de 10 de julio, F. J. 3.

¹⁹⁵Cfr. Luis COSCULLUELA MONTANER, *Prólogo*, en José ROBERTO DROMI, *Introducción al Derecho Administrativo*, Editorial Grouz, Madrid, 1986.

¹⁹⁶Luis MORELL OCANA, *op. cit.*, págs. 55 y 56.

¹⁹⁷Ramón PARADA, *op. cit.*, págs. 12 y 14.

considerando que las normas administrativas tienen como sujeto o como destinatario a una Administración Pública, puntualiza que "*son normes de Dret públic les que pressuposen sempre com a destinataris, com a subjectes de Dret, l'Estat o les Administracions Públiques*".

De acuerdo con este sector doctrinal, el Derecho Administrativo es, por tanto, el Derecho de las Administraciones Públicas, y como tal, un Derecho estatutario. Constituye, pues, una de las ramas jurídicas que - como el Derecho laboral y el Derecho mercantil - tienen unos sujetos específicos a los que va destinada o a los que afecta necesariamente su normativa.

Hay, sin embargo, otros autores que, aun aceptando esta característica esencial, entienden que éste no es un elemento definidor del Derecho Administrativo, si no que se trata de una característica únicamente predicable del Derecho Administrativo de ascendencia napoleónica, que es el que predomina en la Europa continental. Esta es, en concreto, la postura doctrinal de COSCULLUELA MONTANER¹⁹⁸, según el cual aquello que distingue precisamente el sistema del *Rule of Law* del sistema napoleónico de Derecho Administrativo es que este último atribuye a las Administraciones Públicas una serie de prerrogativas que las sitúan en un plano de superioridad, en sus relaciones con los administrados. Abunda en este planteamiento doctrinal ENTRENA CUESTA¹⁹⁹, que sin embargo puntualiza que se trata de dos sistemas diferentes de sumisión de la Administración al Derecho: en el sistema anglosajón del *Rule of Law*, queda sometida al Derecho Privado, mientras que en el sistema administrativo continental se somete predominantemente al Derecho Público. Así lo admite también la doctrina internacional, como demuestra GAUDEMET²⁰⁰, a cuyo parecer, "*En Angleterre, le droit administratif demeure longtemps inhoré et le principe du "rule of law" conduisit à soumettre l'administration aux règles de droit ordinaire*".

Cabe precisar, en todo caso, que incluso dentro del ámbito territorial dominado por la concepción napoleónica, el Derecho Administrativo no afecta únicamente - ni, a veces, substancialmente - a las Administraciones Públicas. A este respecto, hay dos aspectos a resaltar:

- Por una parte, el Derecho Administrativo integra normas jurídicas que van desde las que tienen las Administraciones Públicas como destinatario específico hasta las que se destinan fundamentalmente a los particulares y que sólo afectan a los entes administrativos en el sentido de otorgarles una función arbitral o sancionadora²⁰¹.

- Por otra parte, no todas las normas jurídicas destinadas a los entes públicos se dirigen a entes de carácter estrictamente administrativo, si no que también las hay destinadas a regular la actividad administrativa de órganos del poder judicial o del poder legislativo²⁰², como también señala COSCULLUELA MONTANER²⁰³.

4.2 El *ius proprium* de la Administración gestora de la CP

El Derecho Administrativo ha devenido un marco complejo, en el seno del cual entendemos

¹⁹⁸Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, *op. cit.*, págs. 44 y sgs.

¹⁹⁹Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, págs. 27, 47, 50 y sgs.

²⁰⁰Paul Marie GAUDEMET, *op. cit.*, pág. 41.

²⁰¹Si nos centramos en la regulación de la CP, pertenecen al primer grupo de normas administrativas los preceptos reguladores del procedimiento ordinario, mientras que los artículos dedicados a la regulación de la CP de carácter privado participarían más bien de las características predicables del segundo grupo.

²⁰²*Vid.*, *ad exemplum*, el art. 35.3 del Estatuto de personal de las Cortes Generales (por lo que respecta al control de los actos administrativos del poder legislativo) y el art. 47.2 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial (en relación con los actos administrativos del poder judicial). Idéntica significación tiene, a estos efectos, el art. 99.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC. Es preciso matizar, en todo caso, que el Derecho Administrativo no es aplicable a los poderes legislativo y judicial cuando ejercen las funciones constitucionales que les son propias y justifican su existencia, si no sólo cuando llevan a cabo actos que crean relaciones jurídicas concretas, bien sea con el personal que les ha sido adscrito, bien sea con los ciudadanos, afectándoles en sus derechos.

²⁰³Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, *op. cit.*, pág. 42.

que el legislador de los años setenta quiso reservar un lugar para la institución jurídica de la CP. Lo hizo mediante el ordenamiento estatutario²⁰⁴ del que había de ser su brazo ejecutor - el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (en adelante, IRYDA) -, integrado por su propia norma jurídica fundacional (Ley 35/1971, de 21 de julio), el texto refundido de 1973 (LRDA) y un cúmulo de normas jurídicas reglamentarias dictadas para su desarrollo.

La voluntad del legislador de que aquella normativa constituyera un ordenamiento estatutario queda manifiesta en la exposición de motivos de la mentada Ley fundacional, en la que, después de dejar constancia de las importantes funciones que la Ley de referencia encomienda al IRYDA, se explicita el propósito de coordinar las Leyes agrarias hasta entonces vigentes con la nueva tarea legislativa a emprender en este ámbito normativo, de manera que "conduzcan a la integración completa de la agricultura, en igualdad de condiciones con otros sectores, en el proceso general del desarrollo económico y social del país".

En base a este ordenamiento estatutario, el IRYDA desarrolló un ingente número de actuaciones de CP²⁰⁵, ejecutadas directamente por los propios servicios del organismo, adecuadamente estructurados a ese objeto²⁰⁶. Esta fórmula de gestión de la CP subsistió mientras la Administración del Estado tuvo centralizada la competencia exclusiva de gestión de la concentración.

Desde entonces, las fórmulas de gestión han cambiado ostensiblemente, como consecuencia de la progresiva implantación de los criterios competenciales y de gestión derivados de la Constitución. Sin embargo, la asunción por las C. A. de las competencias antiguamente asumidas por el IRYDA (hecho que finalmente determinó su disolución²⁰⁷) no distorsiona en absoluto esta línea argumental sobre el *ius propium* de la Administración gestora de la CP. Lo único que es preciso matizar al respecto es que aquel *ius propium* anteriormente destinado fundamentalmente a regular las funciones del mencionado organismo autónomo del Estado se ha de entender referido ahora a la Administración agraria de las diferentes C. A., algunas de las cuales han creado sus propios organismos gestores de la CP y de otras actuaciones públicas de reforma agraria²⁰⁸.

5. La CP en el marco del Derecho Administrativo Agrario

5.1 El Derecho Administrativo Económico, como marco normativo del intervencionismo público en la economía

En los epígrafes precedentes hemos expuesto las razones que, en nuestra opinión, demuestran la viabilidad y hasta la conveniencia del encuadramiento público de la institución jurídica de la CP, en el marco concreto del Derecho Administrativo, como rama jurídica que tiene por objeto la organización y la actividad de las Administraciones Públicas. Antes de adentrarnos a fondo en el estudio de la institución, creemos que conviene determinar más concretamente esa ubicación.

²⁰⁴Empleamos este término en el sentido expresado por Luis MORELL OCAÑA, *op. cit.*, pág. 57, como "complejo de principios jurídicos generales y de normas concretas que nacen y se desenvuelven con una pretensión de contemplación del sujeto, o de su cualidad y las funciones inherentes a la misma, de una manera integral".

²⁰⁵*Vid.*, *ad exemplum*, IRYDA, *Resumen de la memoria de actuación del IRYDA en 1972*, "IRYDA-Información", nº 5, enero-marzo de 1973; IRYDA, *Resumen de la actuación del IRYDA en 1976*, "IRYDA-Información", nº. 21, enero-marzo de 1977; y la obra IRYDA, *Situación de los trabajos de concentración parcelaria. 1989. Resumen al 31 de diciembre de 1989*, MAPA-IRYDA, Madrid, 1992.

²⁰⁶*Vid.* Decreto 3220/1971, de 23 de diciembre, que aprobó la estructura orgánica del IRYDA.

²⁰⁷Creado por la Ley 35/1971, de 21 de julio, el IRYDA fue finalmente integrado, junto con el ICONA, en el organismo autónomo de carácter administrativo Parques Nacionales, por Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, de modificación parcial de la estructura orgánica básica del MAPA. Actualmente, las competencias estatales que ejercía el IRYDA han sido atribuidas a la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, como expresamente indica la exposición de motivos del Real Decreto 4/1996, de 15 de enero.

²⁰⁸El ejemplo más notorio es el instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), creado por la LARA y organizado por el Decreto andaluz 402/1986, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución de la citada norma legal.

A este respecto, hay que decir que agraristas²⁰⁹ y administrativistas²¹⁰ coinciden en afirmar que el objeto del Derecho Administrativo Económico es la intervención administrativa en el ámbito económico, o sea, la ordenación del sistema económico practicada desde los poderes públicos.

Habida cuenta que, como ha quedado dicho, la CP es una de las manifestaciones de la citada intervención administrativa en el desarrollo de las relaciones económicas, entendemos que resulta muy adecuada su ubicación en este ámbito normativo.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la CP es una institución jurídica que afecta muy directamente al derecho de propiedad, por mor de su función social, que no sólo delimita el contenido del derecho, si no que forma parte de la configuración legal mediante la que se desarrolla el art. 33 de la Constitución, como ha señalado el TC²¹¹. Contradiendo los criterios doctrinales empleados anteriormente por algunos autores²¹², que incluso habían visto en el citado precepto constitucional una especie de repristinación del concepto liberal del derecho de propiedad, el Alto Tribunal declara que la propiedad, como derecho individual, cede ante la función social que se establece, "para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad ... legitima la expropiación"²¹³. Y si el elemento esencial de la CP se convierte en un equivalente económico, esta constatación deviene un argumento más para el estudio de la institución desde la perspectiva del Derecho Administrativo Económico.

Esa vinculación de las instituciones propias del intervencionismo agrario (caso de la CP) con la vertiente económica del Derecho Agrario ya fue puesta de manifiesto, a principios de los años cincuenta, por agraristas como CERRILLO y MENDIETA. Es sin duda a este tipo de instituciones al que se referían ambos autores cuando manifestaban que "el Derecho Agrario tiene relaciones muy firmes con el Derecho Administrativo y por ello no le son ajenos sus principios teóricos y doctrinarios ni menos aun la legislación administrativa que de algún modo se vincula con la economía y la vida agraria del país",

Con diferentes matizaciones, todos los agraristas acaban centrando el contenido del Derecho Agrario en la actividad económica de la agricultura, y, a la postre, en el sector agrario. La vertiente pública de esa disciplina jurídica se correspondería con la especialidad del Derecho Administrativo Económico conocida como "Derecho Administrativo Agrario", del que pasamos a ocuparnos.

5.2 El Derecho Administrativo Agrario, como ubicación más adecuada para la institución de la concentración parcelaria

De acuerdo con los criterios expuestos en el epígrafe anterior, la ordenación general de la economía es el objeto propio del Derecho Administrativo Económico. Ahora bien, los tiempos modernos imponen, cada vez con más insistencia, la especialización jurídica en ámbitos normativos más fácilmente abarcables. Siguiendo esta tendencia a la especialización, la doctrina iuspublicista está incidiendo progresivamente en el estudio del Derecho Administrativo Agrario, partiendo de la base de que la agricultura es una rama de la economía general, en la que tienen una especial incidencia las actuaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas en aquella parte de la ordenación de la economía que está influida por la política agraria.

²⁰⁹Por todos, Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, pág. 113.

²¹⁰Por todos, Sebastián MARTIN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico*, vol. I, Editorial La Ley, Madrid, 1988, pág. 6.

²¹¹Vid. el F. J. 2º de la STC 37/1987, de 26 de marzo.

²¹²Por todos, José Luis DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS, *La legislación agraria y la garantía constitucional de la propiedad*, en la obra colectiva *Derecho Agrario Autónomo*, Comité Organizador del II Congreso Internacional de Derecho Agrario y Universidad de Oviedo, Oviedo, 1991, pág. 386.

²¹³Más adelante analizaremos las concomitancias que existen entre la CP y la expropiación, destacando que el régimen jurídico de la mencionada mejora agraria prevé diferentes tipos de deducciones de las superficies aportadas por los propietarios. Hay, pues, una cierta connotación expropiatoria, que aquí interesa resaltar para demostrar que el criterio expuesto por el TC también le es de aplicación.

En opinión de LOPEZ RODÓ, el auténtico inspirador del Derecho Administrativo Agrario fue el administrativista y agrarista Manuel COLMEIRO, que ya apuntó en esta dirección en su "Tratado de Derecho Administrativo" del año 1850.

Con el paso del tiempo, la realidad del Derecho Administrativo Agrario, como especialidad del Derecho Administrativo Económico, ha sido admitida tanto desde los ámbitos civilistas como desde los ámbitos agraristas y administrativistas de la doctrina jurídica, aunque quepa precisar que ni los unos ni los otros reivindican la autonomía de esta especialidad disciplinaria. Desde los posicionamientos civilistas actuales, RUIZ-RICO RUIZ y GALVEZ CRIADO, por ejemplo, en el marco de su estudio sobre la LARA andaluza y sobre la correspondiente sentencia del TC, hacen mención del "tratamiento de los aspectos propios del Derecho público ... en materia agraria", que constituirían el ámbito específico del Derecho Administrativo Agrario.

En este contexto, revive y adquiere pleno sentido la opinión manifestada por BALLARIN MARCIAL hace ya más de treinta años - desmarcándose de la tendencia privatista que entonces se prodigaba entre el agrarismo clásico -, en el sentido de que "el agrarista actual debe definitivamente dejar de ser un iusprivatista encerrado en las fronteras del Derecho Civil, para abrirse a nuevas perspectivas renovadoras, las cuales le vendrán seguramente del Derecho administrativo agrario ...". Palabras proféticas donde las haya, a la vista de la evolución posterior que han seguido la doctrina y la legislación agrarias.

La doctrina administrativa actual ha consolidado esta especialidad disciplinaria, dedicándole estudios tan dignos de mención como el que, bajo la rúbrica "Agricultura", ha publicado LOPEZ RAMON, en el que incluye el estudio de la CP dentro del ámbito del Derecho Administrativo Agrario. Ni que decir tiene que consideramos plenamente acertada esta inclusión, que concuerda perfectamente con nuestra opción a favor del encuadramiento administrativo de la CP".

Nuestro *iter* discursivo nos conduce indefectiblemente a la conclusión de que el Derecho Administrativo Agrario representa la localización más idónea para la institución jurídica que nos ocupa:

- Por una parte, constatamos que la concentración es una actuación administrativa que ha tenido tradicionalmente una finalidad de mejora de la estructura física de las explotaciones agrarias (como evidencia el art. 173 de la LRDA), lo que nos llevaría a su inclusión en la vertiente pública del Derecho Agrario, o Derecho Agrario Administrativo.

- Por otra parte, empero, también comprobamos que los condicionamientos del Derecho comunitario - especialmente a partir de la Agenda 2000 - obligan a pensar en una teleología de la CP mucho más extensa de la prevista inicialmente, de forma y manera que ultrapase el sector agrario y se convierta en un auténtico motor del desarrollo rural integral. Ello supone que, de cara al futuro, se han de añadir a las finalidades tradicionales de la CP nuevos cometidos, que amplíen su alcance teleológico, abarcando campos antes poco o nada explotados por esta mejora.

Así las cosas, resultaría muy forzado pretender ceñir la institución a los límites del Derecho Agrario. Así lo creemos, no tanto por la insuficiencia genérica de esta disciplina para explicar los diferentes aspectos del conjunto de las instituciones típicamente agrarias, como por su dificultad para asumir las nuevas finalidades que deben atribuir-se a la CP (proteger el medio ambiente, mejorar el paisaje rural, facilitar la diversificación económica del mundo rural, complementar las grandes obras lineales, etc.), que difícilmente se podrían asimilar al objeto del Derecho agrario, si esta disciplina no se transforma previamente en un verdadero Derecho Rural y Ambiental.

En cambio, sí que podemos encajar esta institución en el Derecho Administrativo, porque, sea más amplio o más reducido el ámbito de actuación que finalmente se le reconozca, la CP siempre será una actuación administrativa, y por ende, tendrá cabida en el ámbito del Derecho Administrativo. Dentro de esta extensa rama jurídica, la concentración se debería verse reconvertido - habida cuenta de la tendencia comunitaria a reorientar la PAC hacia una Política Agraria y Rural Comunitaria (en adelante, PARC), como apuntan los borradores de la que ya se conoce

como "Agenda 2007" - en un auténtico Derecho Administrativo Rural.

CAPITULO II

LA CP EN EL MARCO DEL INTERVENCIONISMO AGRARIO

I. LA REFORMA AGRARIA

1. La reforma agraria, como modalidad global de política agraria

1.1 Ideas previas

1.1.1 Reformismo agrario o intervencionismo agrario

La transcendencia jurídica, económica y social de la reforma agraria ha sido tan importante durante los últimos dos siglos¹ que algunos agraristas equiparan el Derecho Agrario con el Derecho de la reforma agraria², asimilando la historia de esa rama jurídica con la del que denominan "reformismo agrario". A su vez, los autores que analizan la cuestión desde la óptica del Derecho Administrativo prefieren hablar de "intervencionismo agrario", concepto que LOPEZ RAMON ha definido como el conjunto de "técnicas e instrumentos puestos en juego por el Derecho positivo en relación con la agricultura, desde la óptica de la intervención pública³".

Esa diferencia terminológica no nos ha de hacer olvidar que, ya se hable de "reformismo agrario", ya se emplee la denominación "intervencionismo agrario", a fin de cuentas se está haciendo referencia a los dos elementos fundamentales que les son comunes: la reforma de las estructuras agrarias y la reordenación de la propiedad rústica. Ambos elementos confluyen en el que, desde los tiempos de la Ilustración, se ha dado en denominar la "reforma agraria"⁴ - por la que ya suspiraban los grandes pensadores españoles de los siglos XVIII⁵ y XIX⁶ -, en el

¹Como puso de manifiesto Carmen QUINTANILLA BARBA, en el curso de su docta comparecencia ante la "Comisión especial para el estudio de los problemas del medio rural" del Senado (vid. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Año 1994. VI Legislatura. Comisiones. Núm. 257), la reforma agraria fue introducida en España hace 200 años por el Rey Carlos III.

²Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, op. cit., págs. 193 y sgs.

³Fernando LOPEZ RAMON, op. cit., pág. 314. A su parecer, el intervencionismo es precisamente el objeto del Derecho Administrativo Agrario. En este aspecto, sintoniza perfectamente con Rafael ENTRENA CUESTA, op. cit., págs. 48 y 49, en cuya opinión el Derecho Administrativo tiene su origen en el intervencionismo estatal. Argumenta este último autor que fue precisamente el paso de una Administración abstencionista a otra de signo intervencionista lo que evidenció la inadecuación del Derecho privado para garantizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con los entes administrativos: "Se hacía necesaria [argumenta] la aparición de una rama del Derecho en la cual se conjugasen las prerrogativas de las Administración con las garantías de los particulares, y esta rama del Derecho fue el Derecho administrativo".

⁴Esta misma tendencia se puede observar actualmente en los países sudamericanos. Así lo testifican documentos como por ejemplo la declaración final del denominado "Foro sobre Reforma Agraria", celebrado en Santafé de Bogotá los días 28 y 29 de noviembre de 1996, bajo el patrocinio del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) o la denominada "Nueva Ley de Reforma Agraria" del mismo país, cuyo título oficial es "Ley 160 de 1994, agosto 3, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la Adquisición de Tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".

⁵Por todos, Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria*, Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, Madrid, 1795, in totum. Vid. también Cándido NOCEDAL, *Obras publicadas e inéditas de Don Gaspar Melchor de Jovellanos. Tomo II*, M. Rivadeneyra, Madrid, 1859, in totum.

⁶Fermin CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de la Población Rural, tercera edición, hecha de Real Orden*, Madrid, 1864, in totum. Vid. también Manuel TUNON DE LARA, *La España del siglo XX*.

marco de cuya regulación se introdujo la CP en nuestro país⁷.

Entendemos, por ello, que resulta obligado hacer un análisis previo de la reforma agraria, antes de adentrarnos en el estudio de la institución jurídica de la CP, ya que de esta forma será más fácilmente inteligible la interrelación existente entre ambas manifestaciones de la política agraria⁸, al tiempo que nos permitirá argumentar adecuadamente nuestra concepción de la concentración como un instrumento integrado en el proceso más amplio de las políticas agraria, de ordenación territorial y de desarrollo rural integrado y sostenible que propugna la UE.

1.1.2 Polivalencia de la expresión "reforma agraria"

La expresión "reforma agraria" no ha tenido un sentido unívoco en el curso de la Historia, si no que se le ha ido dando un significado polivalente. Con ella se han cubierto - en diferentes etapas históricas y en distintos espacios geopolíticos - conceptos y realidades dispares, que han dado lugar a los múltiples modelos de reformismo agrario que expondremos seguidamente. Hay que precisar, por tanto, a qué nos estamos refiriendo cuando empleamos esta expresión, porque, si no lo hacemos así, nos podemos encontrar tan desorientados como el economista P.T. BAUER⁹ cuando, al criticar las tesis de un partidario del reformismo agrario, se queja de que "no aclara si el objetivo primordial de la reforma agraria ha de ser una mayor igualdad de riqueza, o un incremento de la producción agrícola, o de la renta nacional total".

Tales diferencias han tenido siempre una gran transcendencia fáctica, como lo demuestran los planteamientos antagónicos de las reformas agrarias de la Segunda República y de los primeros años del franquismo, que partían de dos concepciones opuestas de la reforma agraria. En un cuestionario enviado en 1953 a la FAO¹⁰, el Instituto Nacional de Colonización (en adelante, INC) aludía a esas diferencias, señalando: "La política agraria española a partir de 1939 no se ha limitado a la realización de una reforma agraria entendiendo ésta en su sentido estricto, o sea, por el conjunto de medidas conducentes a transmitir la propiedad de la tierra de unas manos a otras, si no que se ha orientado en un sentido más amplio, según el cual, bajo el concepto de reforma agraria, pueden incluirse todas aquellas medidas dirigidas a modificar las circunstancias del agro, tanto en lo que se refiere a mejorar las condiciones económicas en que se realiza la explotación de la tierra, como la situación de los agricultores, sin olvidar los aspectos social y cultural de la vida rural".

He aquí la manifestación práctica de dos formas distintas de entender la reforma agraria que se han intentado implementar en nuestro país. Pero hay muchas otras, como evidencian las numerosas clasificaciones que se han expuesto al efecto¹¹. Para resumir la cuestión, reconduciremos nuestra exposición a las dos clasificaciones de las reformas agrarias que consideramos más ilustrativas a estos efectos, como paso previo para el posterior análisis de las concepciones en las que se inspiran las políticas agrarias establecidas en la normativa vigente, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico.

1.2 Clasificaciones doctrinales de las diferentes modalidades de reforma agraria

Vol. 2. *De la Segunda República a la Guerra Civil (1931/1936)*, Editorial LAIA, Barcelona, 1974, pág. 365.

⁷Cfr. José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 88 y 89.

⁸*Vid.*, en este mismo sentido, Juan DE LA RIVA FERNANDEZ, *Algunas precisiones sobre la incidencia de la política de concentración parcelaria en Aragón*, "Geographicalia", vol. 26, diciembre de 1989, págs. 233 y sgs.

⁹P. T. BAUER, *Crítica de la teoría del desarrollo*, Ediciones Orbis, S. A., Barcelona, 1988, pág. 286.

¹⁰Cfr. Nicolás ORTEGA, *Política agraria y dominación del espacio*, Editorial Ayuso, Madrid, 1979, pág. 25.

¹¹Cfr. Corrado BARBERIS, *Teoría e historia de la reforma agraria en Europa*, Biblioteca de Ensayos Sociológicos-Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional, México, D. F., 1965, pág. 109. Constata este autor que "en las investigaciones que han tratado de llevar las reformas agrarias contemporáneas dentro de criterios interpretativos, llama la atención su variedad extrema". Entre las clasificaciones expuestas por la doctrina internacional, cita, a modo de ejemplo, la del profesor italiano PERINI, del que asegura que "fiel a la norma más sencilla y clásica, o sea, la cantidad de tierra traspasada de los grandes propietarios a los campesinos, se ha limitado a clasificarlas en radicales, moderadas e ineficaces".

1.2.1 Reforma agraria técnica versus reforma agraria social

Las cuestiones relacionadas con la reforma agraria se pueden analizar tanto desde la perspectiva de sus finalidades como desde la relativa a los medios que en ella se emplean al efecto¹². Como ha escrito Jacques LE COZ¹³, la mayor parte de las reformas agrarias realizadas hasta ahora han tratado de solventar una doble problemática social y técnica: "la reivindicación social que tiene como objeto una mejor distribución de los bienes y la reivindicación económica cuyo objetivo es la implantación de unidades de producción más eficaces".

Partiendo del análisis de esta experiencia histórica, parte de la dogmática ha tratado de establecer una clara distinción entre estas dos clases de reforma agraria:

a) La reforma agraria técnica

Esta primera modalidad de reforma agraria responde a un tipo de política agraria que se caracteriza por tener unos objetivos y por emplear unos medios fundamentalmente técnicos y económicos¹⁴. En base a esta consideración, Edward MALEFAKIS¹⁵ recalca que la reforma agraria técnica no otorga tanta importancia a la redistribución de la propiedad rústica como a otros factores de carácter fundamentalmente técnico, *v. gr.* las transformaciones en regadío, la creación de organismos de crédito o el control de la estabilidad de los precios agrarios. Además, añade como otro elemento definidor de las reformas agrarias técnicas o económicas - categoría en la que incluye, como más tarde harían MONCLUS y OYON¹⁶, la política agraria llevada a cabo durante el franquismo - el de que sus resultados positivos se manifiestan a largo plazo.

Otros autores dedican más atención - como característica diferenciadora - a los objetivos de cada tipo de reforma. Así, el profesor BRETON SOLO DE ZALDIVAR¹⁷ hace especial hincapié en que la reforma agraria técnica solamente pretende mejorar las estructuras agrarias para aumentar su productividad. Partiendo de esta misma visión, JIMENEZ BLANCO¹⁸ considera que "una reforma agraria se define como técnica cuando su objetivo es conseguir explotaciones más eficaces, pero sin cuestionar la propiedad de la tierra".

Ello no obstante, el axioma en el que se fundamenta esta primera concepción del reformismo agrario ha sido puesto en cuestión por autores como P. T. BAUER, a cuyo parecer aún está por demostrar que la reforma agraria sirva para aumentar la productividad de la propiedad rústica¹⁹

b) La reforma agraria social

¹²Cfr. José E. CASTANEDA, *Del laboreo forzoso al abandono de tierras o de la agricultura a la agroindustria*, en la obra colectiva *Derecho Agrario Autonomico*, *op. cit.*, pág. 513.

¹³Jacques LE COZ, *op. cit.*, pág. 13.

¹⁴Cfr. F. J. MONCLUS y J. L. OYON, *De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica*, en la obra colectiva *Historia agraria de la España contemporánea*, vol. 3, Editorial Crítica, Barcelona, 1986, pág. 347.

¹⁵Edward MALEFAKIS, *Análisis de la Reforma Agraria durante la Segunda República*, "Agricultura y Sociedad", nº 7, 1978, págs. 35 y sgs., para quien la reforma agraria técnica más bien intenta "reforzar en vez de transformar las estructuras de la propiedad y las relaciones sociales ya vigentes".

¹⁶F. J. MONCLUS y J. L. OYON, *op. cit.*, pág. 125.

¹⁷Víctor BRETON SOLO DE ZALDIVAR, *Ideología i realitat de la política de colonització*, en la obra colectiva *Cròniques de Sucs*, Ayuntamiento de Lleida, Lleida, 1991, pág. 48.

¹⁸José Ignacio JIMENEZ BLANCO, *Introducción*, en la obra colectiva *Historia agraria de la España contemporánea*, vol. 3, Editorial Crítica, Barcelona, 1986, pág. 119.

¹⁹P. T. BAUER, *op. cit.*, págs. 287 y sgs. Este economista se muestra muy crítico con las teorías agraristas que propugnan la reforma agraria como técnica de fomento del desarrollo agrícola. A su parecer, "los académicos se han visto tentados a veces por la construcción de modelos que "explicaran" cómo la reforma agraria puede promover el adelanto económico". Más adelante, llega a afirmar que, a estos efectos, la reforma agraria incluso puede resultar contraproducente. En sus propias palabras, "es muy probable que retrase el progreso agrícola en vez de fomentarlo ... (porque) ... suscita un sentimiento de inseguridad, desalienta la inversión y transfiere la tierra a gente menos emprendedora e ingeniosa".

De acuerdo con BRETON SOLO DE ZALDIVAR, la reforma agraria social se distingue de la técnica en el hecho de que, además de lo que se ha dicho de esta primera modalidad, trata de poner remedio - mediante el correspondiente proceso de redistribución de la propiedad - a la crítica situación en que se encuentran los campesinos sin tierra suficiente para garantizarles un nivel de vida digno.

En un sentido similar se manifiesta Edward MALEFAKIS²⁰, en opinión del cual "la esencia de la reforma agraria social se encuentra en la redistribución de la propiedad de la tierra por medios políticos en un espacio de tiempo relativamente corto". Este autor identifica la reforma agraria social con la reforma agraria clásica - encajando en este concepto la reforma agraria que se llevó a cabo en tiempos de la Segunda República española -, a la vez que la vincula con acontecimientos de cariz revolucionario y/o dictatorial.

c) Crítica a este modelo de clasificación

Por nuestra parte, no consideramos excesivamente lograda esta clasificación, puesto que entendemos que todas las actuaciones de reforma agraria - y muy especialmente las fundamentadas en la colonización agraria - tienen unas innegables connotaciones sociales. Así lo han entendido tanto el legislador español²¹ como la jurisprudencia del TC²² y la del TS²³.

En parecidos términos se expresa la doctrina mayoritaria, tanto a nivel estatal como a nivel internacional. Por lo que respecta a la doctrina española, Nicolás ORTEGA²⁴ repara especialmente en las connotaciones sociales que tiene el espacio rural en general, manifestando que la organización de este espacio es el resultado de la lucha de intereses enfrentados, de manera que se manifiestan las relaciones de dominio de unos grupos sociales sobre los otros. A la misma conclusión nos llevan los planteamientos expuestos por Federico DE CASTRO²⁵ (en opinión del cual esa problemática social del mundo rural es precisamente la causa y el origen de la reforma agraria, en el bien entendido de que "la desigualdad social en el campo se va agudizando de modo progresivo, y con tal gravedad, que el sentir general de los pueblos considera exigencia urgente de la justicia la reforma agraria") y por ORTEGA SPOTTORNO²⁶ (según el cual "las reformas agrarias suelen nacer de un problema real de miseria en algunas zonas rurales").

El argumento parece de tanta lógica que incluso algunos de los partidarios de la distinción entre formas agrarias técnicas y sociales acaban admitiendo de alguna manera la improcedencia de una separación total de ambas concepciones reformistas. Así, por ejemplo, el propio Edward MALEFAKIS²⁷ reconoce que "estos dos "tipos ideales" weberianos que acabamos de dibujar no tienen forzosamente que manifestarse en su forma más pura, ni tienen que ser mutuamente

²⁰Edward MALEFAKIS, *Análisis de la Reforma Agraria ...*, op. cit., pág. 36.

²¹La exposición de motivos de la primera Ley española de CP (Ley de 20 de diciembre de 1952), al referirse a los precedentes de la colonización agraria, lo hace resaltando su "carácter preferentemente social, más que económico técnico".

²²Vid. el F. J. 2º de la STC 37/1987, de 26 de marzo, que hace referencia a "la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer".

²³Vid., por todas, la STS de 3.11.1992 (Arz. 8920), en cuyo F. J. 2º se indica que se ha de tener en cuenta que "la concentración parcelaria (entendida como una de las manifestaciones de la reforma agraria) aspira a dar satisfacción a una finalidad social", puntualizando acto seguido que eso "es propio de todo ordenamiento de reforma".

²⁴Nicolás ORTEGA, op. cit., págs. 17 y sgs.

²⁵Federico DE CASTRO Y BRAVO, op. cit., pág. 381.

²⁶José ORTEGA SPOTTORNO, *Recensión del libro de Alfonso DE BARROS, A Reforma Agrária em Portugal*, "Revista de Estudios Agro-Sociales", nº 112, julio a septiembre de 1980, pág. 173.

²⁷Edward MALEFAKIS, *Análisis de la Reforma Agraria ...*, op. cit., págs. 35 y sgs. En principio, este autor asume la citada distinción entre reforma agraria técnica y social, incluyendo en esas categorías los intervencionismos agrarios franquista y republicano, respectivamente. No obstante, cuando se pone a analizar cada una de ambas experiencias reformistas, ya no ve tan claras las diferencias. De la experiencia franquista comenta que "hubo importante legislación social a favor de los pequeños arrendatarios ... dentro de una política de reforma claramente técnica en su orientación". Y por lo que respecta a la experiencia republicana, indica que "se aplicaron muchas medidas económicas, especialmente en torno al regadío, a pesar de una política de reforma que perseguía fines básicamente sociales". A la postre, ello es un reconocimiento tácito de la inutilidad de la clasificación que nos ocupa.

exclusivos". Y es que, por mucho que MONCLUS y OYON²⁸ se empeñen en caracterizar un tipo de reforma agraria técnica frente a otro de carácter social, basándose en una diferente concepción de la colonización, lo cierto y seguro es que, como indica BALLARIN MARCIAL²⁹, es precisamente en la legislación sobre la colonización agraria donde mejor se observa "hasta qué punto se entretujan las dos finalidades o aspectos económicos y sociales".

En lo relativo a la doctrina internacional, resultan muy interesantes los estudios de Antoine SFEIR y Pierre VALLAUD³⁰, economistas para quienes los factores social y económico confluyen en todo tipo de reformas agrarias, porque "el acceso de explotadores a la pequeña propiedad ha estado motivado por un deseo de justicia social y por una voluntad de mejora de la producción". Es decir, que las características definidoras que, según la clasificación que nos ocupa, deberían diferenciar las reformas agrarias técnicas de las sociales, en realidad son notas características comunes a todo el reformismo agrario. En consecuencia con estos planteamientos legales, jurisprudenciales y doctrinales, parece que no se habría de enfatizar tanto en los factores económicos y sociales como parámetros diferenciadores de dos tipos singulares de reformas agrarias, puesto que, a la postre, como ya dejó escrito SANZ JARQUE hace tiempo, "la reforma agraria entraña una profunda transformación social y económica".

Es por ello que únicamente nos hacemos eco de esta clasificación a los efectos expositivos y teniendo en cuenta que nos será de utilidad, cuando menos, para distinguir mejor el diferente grado de incidencia social que, a nuestro parecer, ostentan las reformas agrarias reguladas por diferentes legisladores autonómicos que a partir de 1978 han legislado en este ámbito competencial.

1.2.2 Las reformas agrarias tradicional, integral y moderna

Más acertada se nos revela esta segunda clasificación, aportada por SANZ JARQUE, quien distingue las tres concepciones diferentes de reforma agraria que exponemos seguidamente.

a) La reforma agraria tradicional

Esta primera modalidad de reforma agraria es la menos ambiciosa de todas, ya que sólo pretende conseguir una distribución más justa de la propiedad rústica, respondiendo a la tradicional reivindicación campesina sintetizada en el aserto popular "la tierra para quien la trabaja". A esta reforma se refieren MONCLUS y OYON cuando manifiestan que "al hablar de reforma agraria se suele hacer referencia a la versión "clásica" o "social" de la misma, es decir, a la que plantea la redistribución de la propiedad de la tierra por medios políticos".

La técnica intervencionista típica de esta concepción tradicional es la colonización agraria.

b) La denominada "reforma agraria integral"

Con esta denominación se hace referencia al modelo reformista asumido por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria de 1966, según la declaración final de la cual la reforma agraria ha de abarcar "un programa integral de medidas para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los cuales se deben a defectos de la estructura agraria".

Se desarrolla así el objetivo de una redistribución más justa de la tierra; pero, además, se procura garantizar también la mejora de las condiciones sociales y económicas de los sujetos implicados. A este objeto, las clásicas medidas de redistribución de la tierra se complementan con otros tipos de medidas, como por ejemplo líneas de créditos blandos, asistencia técnica y ayudas para la comercialización de los productos. En definitiva, es un modelo de reforma agraria que va más allá de lo expuesto en el epígrafe anterior.

En esta modalidad de reforma agraria, confluyen diferentes técnicas e instrumentos de

²⁸F. J. MONCLUS y J. L. OYON, *op. cit.*, págs. 21 y 22.

²⁹Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, pág. 304

³⁰Antoine SFEIR y Pierre VALLAUD, *Atlas económico del siglo XX*, Parramón ediciones, S. A., Barcelona, 1992, pág. 20.

intervención, entre los que interesa resaltar la presencia de la ya mentada colonización agraria (que hace frente al problema del latifundismo, facilitando el acceso a la propiedad por parte de los campesinos que trabajan la tierra por cuenta ajena) y la CP (que afronta la doble problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria, con el objetivo de agrupar las parcelas dispersas, para hacerlas más productivas).

c) La concepción moderna de la reforma agraria

Esta última modalidad del reformismo agrario se singulariza por el hecho de que, sin olvidar los objetivos y las técnicas de actuación de la reforma agraria integral, se aspira también a la modificación del estatuto jurídico de la propiedad rústica, para garantizar su función social.

1.3 Concepción de la reforma agraria que acoge la legislación estatal

A diferencia de lo que había ocurrido históricamente - especialmente en tiempos de la Segunda República - y de lo que ocurre aún ahora en el Derecho comparado, el Derecho vigente de ámbito estatal no incluye un concepto patente y manifiesto de lo que hay que entender por reforma agraria. La Constitución de 1978 ni tan sólo se ocupa de ella. La legislación ordinaria sí que la regula de algún modo, en la LRDA, aunque no emplea su denominación típica ni incluye ninguna definición legal de la reforma agraria. Simplemente se relacionan las finalidades (art. 3º) y actuaciones (art. 5º) que han de integrar el concepto más amplio de "reforma y desarrollo agrario", que da título a esa norma legal. Del análisis de dichos preceptos y de los que con ellos concuerdan, se infiere que, de las tres modalidades de la clasificación expuesta en último lugar, el legislador ha optado por la tercera y más completa de todas, ya que se regulan actuaciones públicas tan diferentes como la colonización, la ordenación rural y la CP, todas ellas fundamentadas en la función social de la propiedad rústica.

1.4 Concepciones autonómicas de la reforma agraria

1.4.1 Coincidencia conceptual a nivel estatutario

Con el advenimiento de la democracia, todas las CC. AA. han visto reconocida su competencia en materias relacionadas con el sector agrario y con el mundo rural en general. El correspondiente proceso de transferencias competenciales ha permitido que diferentes Parlamentos autonómicos - muy particularmente los de Andalucía y Extremadura - se aprestaran a aprobar su propia legislación en materia de reforma agraria, en base al mandamiento que en este sentido incluyen los respectivos Estatutos de Autonomía.

Al analizar los correspondientes preceptos estatutarios, se podría asegurar que ambos Estatutos de Autonomía están redactados en base a una misma concepción de la reforma agraria, ya que las referencias que se incluyen parecen prácticamente calcadas:

- El art. 12.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía impone a los poderes públicos autonómicos la obligación de adecuar su actuación a los objetivos que se citan, entre los que figura el siguiente: "La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales".

- El art. 6.1.d) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, a su vez, ordena a las instituciones autonómicas "la realización de una reforma agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias en cuanto elemento esencial para una política de desarrollo, fomento del empleo y corrección de desequilibrios territoriales dentro de Extremadura".

Como se puede comprobar, la coincidencia de objetivos es prácticamente total. Ambos Estatutos optan por un modelo normativo que se aproxima sensiblemente al que, en la primera de las clasificaciones que hemos expuesto, se presenta como reforma agraria técnica. Da la sensación, en efecto, de que lo más importante sea el aumento de la productividad de la tierra, sin reparar excesivamente en los problemas sociales derivados de una distribución de la propiedad rústica hartamente descompensada, como la que caracteriza a las dos CC. AA. de referencia.

Ahora bien, esta coincidencia estatutaria - fruto, sin duda, del obligado consenso a que obliga el hecho de que todos los Estatutos hayan de ser aprobados mediante Ley Orgánica de las Cortes Generales - no tiene continuidad en el desarrollo legislativo aprobado por los respectivos Parlamentos autonómicos. Al llegar a este nivel, cada legislador autonómico ha impuesto su propia concepción de la reforma agraria, a pesar de que ambos aseguran fundamentarse en los transcritos preceptos estatutarios.

1.4.2 Discrepancias conceptuales a nivel legislativo

Los legisladores autonómicos extremeño y andaluz han establecido sendas regulaciones de la reforma agraria, fundamentadas en la respectiva concepción de la institución. El resultado ha sido la regulación de dos tipos de reforma bien diferenciados:

a) La concepción técnica del legislador extremeño

El legislador extremeño ha asumido una concepción muy moderada - definida por él mismo como "una Reforma Agraria de carácter moderno", en la exposición de motivos de su Ley de reforma agraria (Ley 1/1986, de 2 de mayo) -, que responde substancialmente a lo que establece el precepto del Estatuto extremeño más arriba transcrito. Al aplicar el correspondiente mandamiento estatutario, el legislador autonómico se propone elaborar una Ley de reforma agraria para el porvenir, sin buscar ningún fundamento en la tradición hispana del reformismo agrario.

Es muy interesante el punto nº 3 de la citada exposición de motivos, en el que se explicita esa voluntad de mirar hacia adelante ("una Ley de Reforma Agraria como la presente y con la pretensión de estar vigente en el XXI ..."). Acto seguido, se completa la moderada concepción de la reforma agraria asumida por el legislador extremeño, con la expresa indicación de que "no puede pretender el simple reparto de tierras, como objetivo primario, si no la optimización de las producciones de la propiedad agraria como generadores de desarrollo, asumiéndose tan sólo el cambio de propiedad en aquellos casos extremos, en que ésta sea incapaz de cumplir el fin que la legitima". El art. 20 de la Ley acaba de completar esa concepción - predominantemente técnica - de la reforma agraria, dejándose en él bien claro que su objetivo es que se cumpla efectivamente la función social de la propiedad, en el bien entendido de que se considera que no se cumple dicho objetivo cuando las tierras afectadas (las dehesas de más de cien hectáreas) no alcanzan los parámetros de productividad establecidos (de acuerdo con los artículos precedentes) en los respectivos planes de aprovechamiento y mejora.

Como se puede comprobar, el legislador autonómico extremeño, al regular la reforma agraria, abandona prácticamente el tradicional objetivo del reparto de los latifundios entre los campesinos sin tierra, para substituirlo por un objetivo más desarrollista.

Lo que verdaderamente parece interesar a este legislador no es facilitar el acceso a la tierra de los obreros del campo (objetivo capital del modelo tradicional de reforma agraria, de clara significación social), si no favorecer el desarrollo agrario del territorio autonómico, a fin de ponerlo al nivel de las CC. AA. más desarrolladas del país. El cambio de propiedad, como ya hemos visto que reconoce expresamente la exposición de motivos, tan sólo se prevé para cuando la propiedad preexistente "sea incapaz de cumplir el fin que la legitima".

En definitiva, este modelo autonómico de reforma agraria sería asimilable al modelo de la reforma agraria predominantemente técnica expuesto *supra*.

b) La concepción social del legislador andaluz

La reforma agraria es un objetivo básico de la C. A. de Andalucía, como establece su propio Estatuto de Autonomía y como han reconocido tanto la doctrina mayoritaria (aunque algún autor también ha tratado de desmitificarla) como la jurisprudencia constitucional, en la sentencia más importante dictada hasta ahora por el TC en materia agraria.

El art. 1º de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria andaluza - la conocida LARA - apela, como fundamento de su regulación, al mandamiento que en este sentido impone el art.

12.3.11 del EAA. Pero aquí acaban, desde nuestro punto de vista, las coincidencias con este precepto estatutario, porque el segundo párrafo ya empieza a introducir elementos definitorios que divergen del Estatuto, produciendo de este modo una evidente decantación de la concepción estatutaria - que, como ha quedado dicho, es predominantemente técnica - hacia los postulados de una reforma agraria con manifiestas connotaciones sociales.

La diferencia no está en la referencia que se hace a la garantía de la función social de la propiedad de la tierra como justificación de esta reforma agraria, ya que este elemento también se incluye en la regulación extremeña (art. 20). La verdadera diferencia - que da un cariz social a la reforma agraria andaluza - radica en que se le añade el elemento de "la contribución a la solución de graves problemas sociales", como principio inspirador de esa regulación.

Si las exposiciones de motivos, como interpretación auténtica que son, constituyen una valiosa fuente de información para el conocimiento del significado de las respectivas normas jurídicas, hemos de decir que, en este caso, el punto nº 2 de la parte expositiva de la LARA confirma la voluntad del legislador autonómico de emplear la reforma agraria como instrumento de política agraria, para la resolución de los conflictos sociales que aquejan al campo andaluz. Para justificarlo, utiliza unos razonamientos que se pueden resumir en el siguiente silogismo:

- En primer lugar, como premisa mayor, se dibuja un caótico panorama de injusta distribución de la tierra, precisando que esta problemática ya viene de muy lejos: "La sociedad andaluza se ha caracterizado históricamente por una estructura social muy marcada, y que ha tenido en la posesión de la tierra su línea divisoria. De un lado unos pocos grandes propietarios que explotaban sus tierras de modo extensivo y de otro una gran masa de trabajadores agrícolas sin tierra y de pequeños campesinos con insuficiente tierra ...".

- En segundo lugar, a modo de premisa menor, se presenta esa distribución injusta de la tierra como la causa de todos los males de la economía andaluza ("La ausencia de un desarrollo agrario basado en la explotación eficiente de los recursos productivos y, en definitiva, los obstáculos al desarrollo de la economía, han estado ligados históricamente en Andalucía a la estructura de la propiedad de la tierra"), así como de los problemas sociales que se generan ("El aprovechamiento extensivo de las grandes explotaciones ... provocaba ... agudos problemas sociales, que daban lugar a un alto nivel de conflictividad, manifestado reiteradamente a través de movimientos huelguísticos y revueltas promovidas por las organizaciones obreras"). En el punto nº 3, se insiste en ambos aspectos negativos.

- Finalmente, se llega a la inevitable conclusión de que, a fin de conseguir una más justa distribución de la tierra y de reducir a la vez la problemática económica y social descrita, lo mejor que se puede hacer es aplicar una política agraria que se aleje de los modelos tradicionalmente implementados, visto que éstos se han distinguido por su demostrada ineficacia. Es por ello que el legislador andaluz se propone implantar un nuevo modelo de reforma, mucho más agresivo desde el punto de vista social. Olvida que este modelo ya tiene su precedente histórico en la reforma agraria de la II República española.

Los arts. 53 a 65, a su vez, especifican las condiciones en las que se ha de llevar a cabo la política de nuevos asentamientos y de asignación de terrenos de cultivo, que el legislador considera necesaria para solucionar la grave problemática social planteada. De esta forma, el Parlamento andaluz sigue la pauta marcada por RUBIO GONZALEZ a principios de los años sesenta, cuando manifestaba que la CP era necesaria, pero que, en el Sur de España, lo más imperioso era la transformación de los latifundios, más que nada por los problemas sociales que allí genera la que textualmente definía como "la escandalosa acumulación de tierra en un titular".

En suma, según el legislador andaluz, la reforma agraria sigue siendo una técnica aprovechable, si bien ha de ser objeto de una reorientación que le dé un sentido más social. Esta es la idea que parece querer transmitir la ya mentada exposición de motivos, en la que encontramos frases tan indicativas de esa voluntariedad como ésta: "... el concepto de tierra ociosa, tópico que alentó las reivindicaciones históricas de reforma agraria, tiene una lectura hoy válida, aunque distinta". Se considera, pues, que la reforma técnica ya no basta a estos efectos, si no que hay que aplicar una reforma agraria de marcado signo social, con la que, sin renunciar al aumento de la productividad de los latifundios, se remedie la problemática social

que comporta el llamativo número de campesinos que no disponen del mínimo de tierra imprescindible para poder vivir dignamente.

A diferencia del legislador extremeño, que reserva la redistribución de la propiedad únicamente para los supuestos imprescindibles, el Parlamento andaluz declara su firme voluntad de actuar preferentemente en este ámbito (punto 3, *in fine*, de la exposición de motivos), con la indisimulada intención de provocar un cambio social que considera necesario ("hoy una reforma agraria para Andalucía no puede plantearse - se declara en el punto 4 - como un fin en sí mismo, si no como un instrumento de cambio económico y social"). Lo más importante, a su parecer, no es el aumento de la productividad de los terrenos rústicos, si no la solución de los que califica como "agudos problemas sociales".

Otra característica definidora de la reforma agraria que nos ocupa es que se ultrapasa la concepción de la CP que se infiere de la LRDA, para orientar esta institución hacia una nueva concepción - ya apuntada tímidamente en el art. 173 de la propia LRDA -, que el mismo legislador autonómico define como "concentración de explotaciones" (punto 4). Los puntos 4 *in fine* y 5 completan este concepto autonómico, quedando manifiesto que se trata del modelo que en la clasificación de SANZ JARQUE se correspondería con la reforma agraria integral.

Para acabar, podemos decir que la reforma agraria andaluza está guiada por los tres principios rectores que el propio legislador relaciona en el punto 7 de la parte programática de la Ley: "lograr el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, impulsar el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente, y contribuir a solucionar graves problemas sociales que aquejan al campo de Andalucía".

1.4.3 La "superación" de la tradicional concepción de la reforma agraria, por parte del legislador aragonés

1.4.3.1 La Ley 3/1986, de 10 de marzo, del Banco de Tierras

Además de las Leyes extremeña y andaluza - aprobadas con la declarada intención de establecer su propio modelo de reforma agraria, en base a los respectivos preceptos estatutarios -, hay otras legislaciones autonómicas que también inciden en ella de alguna manera, aunque no lo proclamen tan estentóreamente. Entre estas últimas, entendemos que merece un comentario especial la legislación agraria aprobada por el Parlamento aragonés.

Inicialmente, este Parlamento se singularizó aprobando la Ley 3/1986, de 10 de marzo, del Banco de Tierras. Esta primera Ley agraria aragonesa es, por sus objetivos y por su contenido normativo, una verdadera Ley de reforma agraria, aunque no lleve tal denominación. El legislador, sin embargo, inicia su exposición de motivos enfatizando que con esta norma legal se supera "el contenido tradicional de la reforma agraria". Aduce al efecto que en ella se entiende el reformismo agrario "no sólo como "reparto de tierra".

Ni que decir tiene que discrepamos de esta apreciación reduccionista de la reforma agraria llevada a cabo hasta entonces en el Estado español, ya que, como hemos tenido ocasión de exponer, el ámbito de actuación de esa reforma agraria es mucho más amplio que el que se le reconoce en la Ley que nos ocupa, abarcando las más variadas manifestaciones del intervencionismo agrario, y no sólo el reparto de tierras. Admitiremos con LOPEZ RAMON y MALEFAKIS que las primeras manifestaciones legales del reformismo agrario se centraron fundamentalmente en ese reparto de tierras entre los campesinos que más la necesitaban, y que éste ha sido durante mucho tiempo uno de los elementos esenciales de la tradicionalmente denominada "colonización agraria". Pero en el momento de aprobarse la Ley aragonesa, la concepción tradicional de la reforma agraria ya hacía años que había sido superada, especialmente desde la aprobación de las primeras normas reguladoras de la ordenación rural, como ha reconocido la doctrina mayoritaria.

Un somero repaso de los antecedentes normativos del reformismo agrario español basta para demostrar que la superación de la tradicional concepción de la reforma agraria - que ahora se proclama como novedad legislativa - ya se produjo hace más de 25 años. La exposición de motivos de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del IRYDA, ya manifestaba a este

respecto - en términos sensiblemente similares a los que en esta ocasión emplea el legislador aragonés - que "los movimientos reformistas en la agricultura no son ya, en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra". Acto seguido, presentaba la nueva concepción de la reforma agraria como "complejos sistemas de actuaciones que van desde la expropiación de grandes propiedades por causa de interés social hasta la concentración parcelaria".

Esa superación de la antigua concepción de la reforma agraria resulta más evidente aún a partir de 1973, con la aprobación de la LRDA, texto refundido que responde ya a un concepto que ultrapasa sobradamente los estrechos lindes del simple reparto de tierras, habida cuenta que se añaden otros tipos de actuaciones públicas de diferente naturaleza y con objetivos diferenciados (cuando no opuestos, como sucede con las operaciones de CP) a los del típico reparto de tierras.

El concepto vigente de la reforma agraria en el marco de nuestro ordenamiento jurídico aspira a solucionar la problemática del mundo rural, tanto desde la óptica económica como desde la vertiente social. Y es precisamente esta finalidad la que declara tener la Ley aragonesa de referencia: "la creación de explotaciones agrícolas que resultan económicamente rentables y socialmente viables como base de una nueva actividad agraria". En estas circunstancias, por tanto, hemos de decir que - dejando de lado esta última referencia a "una nueva actividad agraria", que es una proclama vacía de contenido, ya que no tiene ninguna correspondencia en el articulado de la norma - no alcanzamos a ver dónde está la supuesta superación del concepto tradicional de la reforma agraria que se anuncia.

La única diferencia reseñable aportada por esta Ley sería, si acaso, que se descarta la entrega de tierras en propiedad, optándose únicamente por el sistema de las concesiones administrativas (art. 19), hechas con carácter vitalicio (art. 26), a cambio de la que el concesionario ha de pagar el canon correspondiente (art. 21). Si ésta es la diferencia a la que se reconduce la nueva concepción de la reforma agraria que se proclama, cabría hacer una doble precisión:

1ª) La concesión administrativa, como fórmula de adjudicación de tierras en el marco de la reforma agraria, no es ajena a nuestra tradición jurídica. De hecho, como nos recuerda MALEFAKIS³¹, los primeros intentos de arrancar una reforma agraria seria en nuestro país - desarrollados en tiempos de Carlos III, entre 1759 y 1788 - ya preveían una fórmula similar. Y lo mismo se puede decir de la Ley de reforma agraria aprobada durante la Segunda República, a la que nos referiremos más adelante.

Por otra parte, cabe recordar que el Derecho positivo inmediatamente anterior a la LRDA también contemplaba esta forma de redistribución de la propiedad, como nos enseña SANZ JARQUE³² en su exposición sobre el "Régimen de las explotaciones agrarias de colonización", y que la concesión administrativa aún es la fórmula habitual de adjudicación de tierras establecida por la LRDA. Así se desprende del art. 29, a tenor del que "las tierras destinadas a constituir explotaciones familiares o comunitarias, se adjudicarán siempre por el Instituto en concepto de concesión administrativa". No hay, pues, nada nuevo en este caso.

2ª) Se nos podrá oponer que la principal innovación aportada por la Ley del Banco de Tierras era la imposición del sistema de la concesión administrativa, no como un paso previo para la posterior adjudicación de las tierras en propiedad, si no como un sistema vitalicio, que impidiera perennemente el acceso de los colonos a la propiedad de la tierra que cultivan³³. Si

³¹Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución ...*, op. cit., pág. 488.

³²Juan José SANZ JARQUE, *Más allá de ...*, op. cit., págs. 163 a 166. Refiriéndose, en concreto, a la Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de las tierras adquiridas por el INC - desarrollada por el Decreto 1617/69, de 10 de julio -, recuerda que "las explotaciones referidas se adjudicarán mediante concesión administrativa, que durarán ocho años hasta que se otorgue el título de propiedad al concesionario".

³³A nuestro juicio, esta norma legal no aporta ninguna novedad positiva, ya que los asentamientos mediante concesión administrativa ya los encontramos en la Ley republicana de Reforma Agraria, de 19 de septiembre de 1932, como se ha encargado de recordar Fernando LOPEZ RAMON, op. cit., pág. 290. Pero lo más grave es que, con esta norma legal, se ha caído en la celada que Federico DE CASTRO Y BRAVO, op. cit., pág. 388, ya presentó hace tiempo como el gran riesgo que

realmente era este cambio el objetivo principal de la Ley, resulta sarcástica la comprobación de que fue precisamente ese carácter vitalicio de la tutela administrativa que se establece el que provocó la inaplicación de aquella norma legal, que, visto su fracaso absoluto, hubo de ser derogada bien pronto por la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad.

Es muy elocuente al respecto la explicación que da la exposición de motivos de esta nueva Ley agraria, en la que se explicita - en referencia a la Ley del Banco de Tierras - que, "cuatro años después de su promulgación se ha demostrado prácticamente inaplicable como consecuencia del fuerte rechazo social que la misma ha tenido en los medios agrícolas aragoneses a los que iba dirigida". Este reconocimiento de ineficacia legislativa es la mejor prueba de la inadaptación a la sociedad española actual del sistema cautelar de las concesiones administrativas de tierras a los colonos³⁴. Constituye, al mismo tiempo, un serio recordatorio a nuestros gobernantes de que las Leyes en general, pero muy significativamente las Leyes agrarias, no pueden ser elaboradas en los despachos, de espaldas a sus destinatarios, si no que han de ser fruto de un amplio consenso con todas las partes implicadas³⁵. Por muy especialistas que se puedan considerar los técnicos que participan en su elaboración, jamás deberían olvidar que, como bien ha dicho GONZALEZ PEREZ³⁶, "una reforma agraria no debe hacerse únicamente a base de criterios jurídicos".

1.4.3.2 La Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario

Esta nueva ley - más globalizadora que la anterior, en lo relativo a las cuestiones agrarias - anuncia, como una de sus novedades más determinantes, lo que al fin y al cabo no es si no una revocación en toda regla de una medida (el establecimiento de las concesiones administrativas vitalicias) que la Ley precedente había presentado como la mejor prueba de su superación de la reforma agraria tradicional.

Resulta curioso este prurito del legislador aragonés por mostrar cada una de sus Leyes agrarias como un modelo innovador en la materia, cuando en realidad lo que hace es aplicar fórmulas ya ensayadas históricamente en nuestro país y en todo el mundo. En este caso concreto, lo que hace es volver al tradicional reparto de tierras en propiedad³⁷, respecto del cual

acompañaba al Derecho Agrario: "Toda la burocracia agronómica [advertía este juicioso catedrático] tenderá a evitar una regulación normal del campo que permita, dentro de los límites legales, la libre actuación de los campesinos. El paternalismo administrativo procurará mantener indefinidamente su tutela". Al imponerse la concesión administrativa como fórmula única de reforma agraria, devienen proféticas esas palabras de DE CASTRO, que completaba su razonamiento con esta premonición tanto o más profética: "la propiedad se rebajará a concesión administrativa; el cultivo forzoso y dirigido se considerará servicio público; el cultivador se verá investido de la condición de funcionario más o menos forzado". La lectura previa de estas premoniciones hubiera ahorrado al legislador aragonés el mal trago de la inmediata derogación de la Ley que nos ocupa.

³⁴No es la primera vez que se cae en esta trampa. En tiempos de la Segunda República pasó lo mismo, como ha señalado Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución ...*, op. cit., pág. 272 y sgs., quien, haciéndose eco de la desfavorable acogida que obtuvo el sistema de concesiones administrativas de la Ley republicana, recalca que "la retención de la nuda propiedad por parte del Estado suscitó muchas protestas, sobre todo entre los círculos católicos". Las críticas a esta impopular medida fueron tan duras como éstas que recoge el citado autor: "¡Se rescataba al campesino de la esclavitud del latifundista sólo para convertirlo en un arrendatario del Estado! Como en la Edad Media, los conceptos de "propiedad y soberanía se confundían una vez más" ... "Se está haciendo revivir la servidumbre de la gleba".

³⁵Convendría recordar, a este objeto, que el mismo precepto constitucional que autoriza la planificación legal de la actividad económica general (art. 131) ordena elaborar los correspondientes proyectos con la participación de sus destinatarios, mediante "el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas". Este mandato constitucional es una consecuencia lógica de los principios rectores de la política social y económica incluidos en el Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución. En concreto, el art. 51.2, después de ordenar a los poderes públicos el fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios, dispone: "... y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos".

³⁶Jesús GONZALEZ PEREZ, op. cit., pág. 323.

³⁷Hay sobrados antecedentes doctrinales y legislativos para poder demostrar que el reparto de tierras en propiedad no aporta ninguna novedad a este respecto. Los antecedentes doctrinales más antiguos los rememora Laureano LOPEZ RODO, op. cit., págs. 136 y concordantes, al reproducir las siguientes palabras de Manuel COLMEIRO: "tendríamos que convertir gente pobre y desvalida en unos

cabe recordar que la exposición de motivos de la precedente Ley del Banco de Tierras aseguraba despectivamente que era manifestación de una concepción de la reforma agraria caduca, que por ello había que dar por superada. El caso es que, tan sólo un año más tarde, también esta segunda Ley agraria había de quedar derogada, mediante la vigente Ley 14/1992, de 28 de diciembre, a la que nos referiremos acto seguido.

En resumen, entendemos que, a pesar de sus reiteradas autoproclamaciones de originalidad, el legislador aragonés no ha conseguido superar, como pretendía en un principio, el tradicional concepto de la reforma agraria. Bien al contrario, consideramos que su aportación a este ámbito normativo ha sido más bien denostable, ya que su proliferación de Leyes agrarias aprobadas en tan corto espacio de tiempo y con orientaciones tan diametralmente opuestas no parece ciertamente la mejor manera de abordar una cuestión tan delicada y de tanta trascendencia económica y social como es la reforma agraria, cuyo éxito requiere una gran dosis de estabilidad legislativa y unos criterios bien definidos sobre los objetivos que se pretenden conseguir a largo plazo, así como sobre los instrumentos legales que se han de utilizar a este objeto.

1.4.3.3 La Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario

A los largo de los años cincuenta, CERRILLO y MENDIETA³⁸ se hicieron eco de unas palabras de BERNARDINO C. HORNE según las cuales disponer de una buena legislación agraria contribuye al mejor desarrollo de una sociedad: "El florecimiento de las naciones viene siempre precedido de una buena organización agraria. Roma tal vez nunca fue más grande que cuando Augusto resolvió la cuestión de la tierra y dignificó la vida del trabajador rural".

Esto no se consigue aplicando la Ley del péndulo y cambiando de orientación la legislación agraria cada dos años, como se ha hecho en esta C. A. con las Leyes que venimos de comentar. Pero hay que reconocer que el legislador aragonés ha recapacitado y finalmente ha sabido reconducir con esta tercera norma legal una situación que se le iba de las manos. Esta nueva Ley, por su contenido, bien podría haberse denominado "Ley Agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón", puesto que se pretende regular en ella la práctica totalidad de las materias agrarias transferidas a esa C. A.

Entendemos que el gran mérito de esta interesante producción legislativa es que - después de haberse debatido, en las leyes precedentes, entre los sistemas de concesión administrativa y de entrega de tierras en propiedad - este legislador autonómico ha hallado por fin la fórmula más idónea para la política de redistribución de las tierras de cultivo. El art. 10 de esta norma (aplicando la finalidad redistributiva de la propiedad, proclamada en el art. 4.1) dispone a este respecto que, "como regla general, los inmuebles que formen parte del patrimonio agrario de la Comunidad autónoma y sobre los que ésta ostente el pleno dominio serán adjudicados en propiedad o en concesión, a elección del adjudicatario".

Dejar que sean los propios interesados los que elijan el modo de adjudicación que más les conviene - de acuerdo con sus respectivos condicionamientos personales y familiares - es, sin

verdaderos propietarios" (palabras extraídas de su "Tratado de Derecho Administrativo", que data del año 1850).

Por lo que respecta a los antecedentes normativos, el mismo catedrático recuerda: "No hubieron de pasar muchos años sin que estas indicaciones de Colmeiro fueran recogidas por nuestro Derecho positivo. En efecto, una ley de 21 de noviembre de 1855 ...". Otro tanto podríamos decir de la legislación del siglo XX. *Vid., ad exemplum*, la Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural, cuyo art. 12 ya preveía lo que ahora el legislador aragonés presenta como una de las principales novedades de su legislación, o sea, la asignación de las tierras en propiedad: "Las fincas a redistribuir serán vendidas a los beneficiarios al justo precio que se determine por la Administración". No se trata de una Ley aislada, si no de una norma legal que ya era manifestación común del incipiente Derecho Agrario de comienzos de los años cincuenta. Hay que recalcar que Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, págs. 390 y 392, valoraba muy positivamente que este Derecho Agrario se distinguiera - frente al que califica como "desentonado" Derecho Civil de la época - por el hecho de que "ahora el legislador se propone otros fines: hacer "posible que los modestos braceros agrícolas obtengan en condiciones adecuadas la propiedad de las fincas ...". La adjudicación de tierras en propiedad no es, por tanto, ajena a nuestra tradición jurídica.

³⁸F. CERRILLO y L. MENDIETA, *op. cit.*, pág. 145.

duda, la mejor fórmula redistributiva de la propiedad que se podía haber arbitrado por los poderes públicos. Es por ello que, si antes nos hemos visto obligados a criticar los continuos titubeos de este legislador en materia de legislación agraria, a la postre le hemos de reconocer el gran mérito de haber sabido diseñar un sistema de reparto de tierras que no podemos por menos que calificarlo como óptimo, ya que es el más respetuoso con los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos afectados, el más adaptado a la madurez actual de nuestra ciudadanía y, en definitiva, el que más se adecúa a las finalidades y a los principios inspiradores del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución.

1.5 Técnicas e instrumentos de la reforma agraria

Con independencia de la concepción concreta de la reforma agraria empleada en cada caso, el intervencionismo agrario español se ha caracterizado tradicionalmente por la utilización de una infinidad de técnicas e instrumentos que abarcan la práctica totalidad de las modalidades de actuación administrativa que contempla la doctrina, desde la actividad de fomento hasta la de limitación y la punitiva.

Convenimos con MARTIN-RETORTILLO³⁹, sin embargo, en la inutilidad práctica de una sistematización general de las técnicas intervencionistas, entre otras razones porque la manifestación concreta de cada una de ellas queda muy condicionada por el Derecho positivo. Dependerá, en consecuencia, de la regulación específica de cada tipo de actuación en concreto, sea ésta la colonización agraria, la CP o la ordenación rural, por citar los tres instrumentos de reforma agraria en los que centraremos nuestro estudio.

Es por ello que, con carácter general, nos limitaremos a resaltar que los procedimientos que regulan los diferentes instrumentos, técnicas o medios que usan las Administraciones Públicas para implementar la reforma agraria de la forma más idónea en cada caso, establecen toda suerte de técnicas de intervención pública, como por ejemplo órdenes, aprobaciones, subvenciones, inscripciones, autorizaciones, prohibiciones y sanciones.

Cabe precisar que, en el ámbito de la política de reforma de las estructuras agrarias - que es la que aquí nos interesa preferentemente -, la técnica que siempre ha predominado es la de fomento. Ya había sido así tradicionalmente, pero lo es mucho más actualmente, por mor del nuevo impulso que el fomento de la agricultura ha recibido desde la entrada en vigor de la Constitución (cuyo art. 130.1 obliga a los poderes públicos a promover la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos "y, en particular [recalca], de la agricultura, de la ganadería,..."), así como desde la incorporación de España al marco jurídico comunitario, y más en concreto a la Política Agrícola Común (en adelante, PAC).

El legislador de principios de los años setenta⁴⁰, movido por el afán codificador del Derecho Agrario que imperaba en aquellos momentos en el Estado español, encomendó al Gobierno la aprobación del texto refundido de la vigente LRDA, en la que han quedado sistematizadas desde entonces todas las normas legales que en ella se relacionan. Se refundían así en una sola norma de rango legal las normativas reguladoras de los diferentes instrumentos de reforma agraria, esparcidos hasta entonces por un sinfín de normas legales. La LRDA se convierte así en un primer intento de codificación de nuestra legislación agraria⁴¹, que después no ha tenido continuidad, a diferencia de lo que ha ocurrido con el Código Rural en Francia, país en el que antaño se inspiraba nuestro ordenamiento jurídico. En ella se refunden las normas legales reguladoras de toda especie de instrumentos de intervención agraria, desde la colonización (Ley de 26 de diciembre de 1939, de colonización de grandes zonas, Ley de 27 de abril de 1946, sobre colonizaciones de interés local y Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables) hasta la ordenación rural (Ley

³⁹Sebastián MARTIN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo ...*, vol. I, *op. cit.*, págs. 189 y sgs.

⁴⁰*Vid.*, la Disposición adicional cuarta de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del IRYDA, así como la LRDA, que de ella trae causa.

⁴¹Sobre este carácter codificador, *vid.* Miguel DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, pág. 29. Opina este administrativista - y creemos que no le faltan argumentos para ello - que la LRDA "encierra, a modo de texto general y fundamental sobre el tema, la gran mayoría de las actividades jurídicas actuales en el campo del Derecho agrario".

54/1968, de 27 de julio, de ordenación rural), pasando por la que aquí más nos interesa, a saber, la concentración parcelaria (regulada en aquel momento por la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962, texto refundido aprobado por Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre).

A partir de entonces, la CP se convirtió en el instrumento fundamental de la reforma agraria española. Ésta es, por lo menos, nuestra apreciación personal, que creemos ver corroborada en la exposición de motivos de una de las últimas Leyes autonómicas que se han aprobado para la regulación de la CP. Nos referimos a la Ley navarra 18/1994, de 9 de diciembre, de reforma de las infraestructuras agrícolas, en cuya presentación se reconoce que "hasta la fecha, el vehículo legal que ha permitido llevar a cabo la reforma agraria ha sido la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, a través básicamente, de la concentración parcelaria y de las reordenaciones, para su transformación en regadío, de zonas declaradas de interés nacional⁴²". Este criterio es también el que informa las operaciones de CP de la *Xunta de Galicia*, como ha reconocido su presidente⁴³.

2. Breve excursión histórica del reformismo agrario español

2.1 Primeros intentos de reforma agraria

Desde mucho tiempo atrás⁴⁴, los poderes públicos han mostrado un especial empeño en controlar y dirigir la actividad agraria - cosa que ya advirtieron en su momento CERRILLO y MENDIETA⁴⁵ -, por más que no lo han hecho siempre desde los mismos planteamientos ideológicos ni con los mismos objetivos y medios. Para conseguirlo, se han arbitrado todo tipo de técnicas - desde la de fomento hasta la punitiva, pasando por la de limitación -, según las necesidades y los intereses predominantes en cada momento y en cada lugar determinados. La reforma agraria no es, pues, un invento de nuestros días.

La doctrina sitúa los primeros antecedentes de la reforma agraria española en el siglo XVIII⁴⁶, en el curso del cual se elaboraron diferentes informes generales sobre la problemática agraria y sus posibles soluciones, se aprobó la primera norma jurídica de colonización - el Fuero de las Nuevas Poblaciones, de 1767, redactado por CAMPOMANES - y se materializaron las primeras colonizaciones, llevadas a cabo en Sierra Morena, en la baja Andalucía.

Durante el siglo XIX, predominaron en España unos planteamientos de liberalismo, fundamentados en la libertad más absoluta de los agentes agrarios⁴⁷. La intervención del

⁴²Cabe destacar, de esta norma autonómica, la acertada vinculación que establece entre la CP y las obras de regadío, de manera que aquélla se ha convertido en un requisito previo prácticamente imprescindible para la realización de éstas. Con tal condicionamiento legal, se ha dado a la CP una proyección de futuro cada vez más ratificada, en el marco de la más moderna concepción de la reforma agraria.

⁴³Cfr. A. PEREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, *et al.*, *Antela. A memoria asolagada*, Ediciones Xerais de Galicia, S. A., Madrid, 1997, pág. 168. Esta obra se hace eco de la siguiente respuesta parlamentaria del Presidente de la *Xunta de Galicia*, pronunciada en fecha 10 de octubre de 1995: "Nós estamos a facer a verdadeira reforma agraria, cuia materialización é a concentración parcelaria". Es ésta la mejor constatación práctica de la viabilidad de la CP como técnica de reforma agraria.

⁴⁴La exposición de motivos de la Ley extremeña de reforma agraria remite los antecedentes a la antigua Roma, precisando que "el concepto de Reforma Agraria, que en gran parte se confundía con la cuestión de la Tierra, hunde sus raíces en el mundo Romano, ... entendiéndose en esencia como un reparto de tierras entre el campesinado", añadiendo que "desde los Gracos hasta Pascual Carrión, pasando por Olavide, se mantiene en sustancia este concepto, variando tan sólo las formas y los medios".

⁴⁵F. CERRILLO y L. MENDIETA, *op. cit.*, pág. 187. Como bien dicen estos autores, "siempre ha constituido aspiración del Poder Público no sólo el fomento de obras hidráulicas si no, en general, la realización de obras de alto interés nacional".

⁴⁶Por todos, Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 286.

⁴⁷No es casualidad que la concepción liberal del derecho de propiedad que establece nuestro Código Civil (arts. 348 y sgs.) proceda precisamente de esta época. Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, págs. 49, 93 y concordantes nos enseña que el proyecto de Código Rural de 1841 era fiel a las concepciones ultraliberales de JOVELLANOS "reduciéndose a proteger la libertad

legislador para la protección de la agricultura se limitaba entonces, de acuerdo con la opinión de los ilustrados de la época, a la remoción de los obstáculos que entorpecían la citada libertad de actuación, como proclamaba JOVELLANOS⁴⁸.

Por lo que aquí nos interesa en concreto, este pensador manifestaba una oposición feroz a todo tipo de colonización, con argumentos tan destructivos como los que expresan estas sintomáticas manifestaciones identificativas de la filosofía que informa toda esta obra: "*Los repartimientos favorecen mas inmediatamente la población, pero depositan las tierras en personas pobres, é incapaces de hacer en ellas mejoras y establecimientos útiles por falta de capitales*" (pág. 15) ... "*V. A. ha sentido la fuerza de esta verdad, cuando por sus providencias de 1768 y de 1770, acordó el repartimiento de las tierras concegiles á los pelentrines y pegujareros de los pueblos*" (pág. 17).

Más encomiables son los criterios de COLMEIRO, que supo encontrar el justo equilibrio entre los intereses particulares (que el liberalismo de la época defendía a ultranza) y los intereses generales. Es por ello que este publicista-agrarista ya abogaba por la intervención estatal - a pesar de la corriente liberal que predominaba en aquellos tiempos -, aunque sólo la consideraba admisible en los supuestos de falta de iniciativa privada⁴⁹.

De hecho, en 1855 ya se aprobó la Ley de creación de Colonias Agrícolas (inspirada en el ya citado Fuero de las Nuevas Poblaciones), que se refundiría años más tarde con la Ley de creación del coto redondo acasariado, de 1866.

La aplicación del ideario liberal agravó aún más la ya de por sí grave problemática social del campo español, en el que las diferencias entre los grandes terratenientes y los pequeños campesinos, a menudo sumidos en la miseria, eran cada vez más acentuadas. En estas condiciones, el anarquismo más exacerbado halló su mejor caldo de cultivo, como era lógico esperar, por lo que se fomentaron infinidad de desórdenes revolucionarios en el mundo rural. Se imponía, por tanto, un cambio de planteamientos.

Es por ello que - siguiendo los dictados de la ley del péndulo, que en el curso de las últimas centurias ha caracterizado nuestra Historia - el siglo XX se inició con un palpable predominio de las ideas regeneracionistas⁵⁰ y del catolicismo social⁵¹. De esta manera, frente a los planteamientos abstencionistas derivados del liberalismo predominante durante el siglo XIX, el intervencionismo agrario recibe un nuevo impulso.

Con estos planteamientos renovadores se aprobó la Ley de colonización y repoblación interior, de 30 de agosto de 1907 (desarrollada años después por su Reglamento de 23 de octubre de 1918), primera norma legal española inspirada en la doble idea del reparto de la tierra y del fomento de explotaciones agrarias más rentables, que aún hoy inspiran la legislación vigente en materia de reforma y desarrollo agrario, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. Por todo ello, esta Ley ha sido unánimemente ensalzada por el agrarismo de todos los tiempos⁵².

individual y tomando como pieza central el derecho de propiedad". Completa esta apreciación más adelante, indicando que "las realizaciones legislativas posteriores a la Codificación, sólo muy tímidamente, reconocen la función social de la propiedad".

⁴⁸Cfr. Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *op. cit.*, págs. 11 y sgs.

⁴⁹*Vid.* Laureano LOPEZ RODO, *op. cit.*, pág. 143. En su panegírico del pensamiento de Manuel COLMEIRO sobre la intervención del Estado en materia de propiedad agraria, LOPEZ RODO insiste en remarcar que, para este pensador ochocentista, el respeto a la iniciativa privada era una cuestión capital. Insta al lector a dedicar una especial atención a este aspecto "en la condición previa que señala Colmeiro para dar paso a esta acción coactiva del Estado: la ausencia de la iniciativa privada".

⁵⁰Esta influencia del regeneracionismo ha sido reconocida tanto por la doctrina como por los legisladores. Por lo que respecta a la primera, Víctor BRETON SOLO DE ZALDIVAR, *op. cit.*, pág. 48, manifiesta que "*la necessitat de repoblar el territori, juntament amb les esperances que molts van posar en la política hidràulica - sobretot a partir de la crítica regeneracionista i de les propostes de persones com Joaquín Costa - van originar allò que més tard es va anomenar política de colonització*". El legislador andaluz, a su vez, abre la LARA con una interesante exposición de motivos, en cuyo punto 2 se indica textualmente que "a principios del siglo XX el programa político regeneracionista aborda también el problema de la tierra y propone un modelo de transformación basado en el regadío y en la creación de una clase de pequeños agricultores".

⁵¹Cfr. Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 287.

⁵²Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, págs. 85 y 129, la presenta como "el

Durante la época de la Restauración, hubo otros intentos fallidos de implantar una reforma agraria en España, como por ejemplo los proyectos de José CANALEJAS (a la sazón Ministro de Agricultura) y Santiago ALBA (por aquel entonces Ministro de Hacienda), ambos inaplicados.

Durante la dictadura de PRIMO DE RIVERA prácticamente no se hizo nada para solventar los problemas del mundo agrario, cosa que a nadie puede extrañar, puesto que, como ha escrito Edward MALEFAKIS⁵³, entendía que la mejor manera de afrontar esa problemática era montando abundantes industrias, para que trabajasen en ellas los campesinos en paro.

Ya en los años veinte, se aprobaron una serie de Decretos-Leyes de naturaleza agraria, fechados el 7 de enero de 1925, el 4 de junio de 1926 y el 9 de marzo de 1928. Estas normas jurídicas, sin embargo, no comportaban una auténtica reforma agraria, pues tan sólo establecían medidas aisladas de política agraria. Así lo han entendido tanto los agraristas clásicos⁵⁴ como los contemporáneos⁵⁵, todos los cuales aseguran que en España no ha habido verdaderas reformas agrarias hasta después de la primera guerra mundial.

2.2 La reforma agraria en tiempos de la Segunda República

Sin menospreciar los proyectos reformistas de José CANALEJAS y Santiago ALBA y de los tímidos intentos reformistas de la Dictadura de Primo de Rivera, se puede decir que no se abordó seriamente la problemática del campo hasta la instauración del régimen republicano, como reconoce la doctrina mayoritaria⁵⁶. Recién implantada la Segunda República ya se evidenció la patente intencionalidad política de enfrentarse a la problemática social del mundo rural. El cúmulo de normas sobre reforma agraria aprobadas en el breve espacio de tiempo que estuvo vigente el régimen republicano da buena prueba de ello. Esta vez sí que se actuó rápidamente y con un manifiesto espíritu socializante, pues los políticos republicanos estaban convencidos de que la grave situación del campo español no admitía más dilaciones, si se quería garantizar la paz social⁵⁷.

El art. 47 de la Constitución de la República Española, de 9 de diciembre de 1931, respondiendo a este mismo planteamiento político y social, se decanta abiertamente por la protección más firme a los pequeños campesinos, a cuyo objeto proclama que "la República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, ...".

A fin de implementar este principio constitucional, se reorganizaron acto seguido los servicios del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, por Decreto de 15 de febrero de 1932,

primer intento de difundir en España la propiedad de la tierra", mientras que SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, op. cit., pág. 206, la conceptúa como "un proyecto bien intencionado de reforma agraria, antecedente inmediato de las sucesivas actuaciones que han venido haciéndose en nuestro siglo". Obsérvese, sin embargo, la terminología que utilizan ambos autores (el primero habla de "intento" y el segundo de "proyecto bien intencionado"), que es totalmente correcta, porque - a pesar de los elogios que le dedican -, al fin y al cabo la citada Ley tenía, como reconoce el primer parágrafo de su art. 2º, un cierto carácter de ensayo. Además, como dicen CERRILLO Y MENDIETA, op. cit., pág. 174, sólo afectaba a algunos parajes públicos.

⁵³Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución ...*, op. cit., pág. 499.

⁵⁴Por todos, Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., pág. 93.

⁵⁵Por todos, José E. CASTAÑEDA, op. cit., pág. 514, agrarista-civilista para quien en esta época histórica sólo se dan medidas legislativas aisladas, "que no abordan una reforma agraria en profundidad", a diferencia de lo que había ocurrido durante la Segunda República. De esta nueva etapa, en cambio, manifiesta que está "marcada por el carácter eminentemente social que se quiere dar a la reforma agraria, y que se expresó en aquel dicho popular de la época "La tierra para el que la trabaja".

⁵⁶Así lo ha admitido la doctrina desde los tiempos del agrarismo clásico (vid. F. CERRILLO y L. MENDIETA, op. cit., págs. 41, 175 y sgs.) hasta los modernos estudios sobre el intervencionismo agrario planteados desde la óptica iuspublicista (vid. Fernando LOPEZ RAMON, op. cit., pág. 285).

⁵⁷Así lo viene a reconocer Edward MALEFAKIS, *Análisis de la Reforma Agraria ...*, op. cit., pág. 27 y 28, cuando relata que "la República optó por una reforma social profunda no tanto por razones ineluctables o estructurales ..., si no por una combinación de idealismo, oportunismo político, y prudencia o temor". Más expresivo es aún cuando explica que "la prudencia se debía al temor de que el campesinado meridional ... pasaría a la rebelión activa bajo la influencia de los anarquistas".

mediante el que se encomendaba a la Inspección General de los Servicios Social-Agrarios la gestión de todo tipo de actuaciones públicas de reforma agraria, entre las que destacan la CP⁵⁸ y la colonización agraria. Con esta norma reglamentaria, el régimen republicano acreditaba su perfil innovador y de adalid de la mejora de las estructuras agrarias de nuestro país.

En cumplimiento del citado mandato constitucional, bien pronto se aprobó también la Ley de 19 de septiembre de 1932, de reforma agraria - complementada pocos meses después por la Ley de 30 de diciembre de 1932, sobre créditos para asentamientos agrícolas -, para cuya aplicación se creó el Instituto de Reforma Agraria (IRA)⁵⁹.

Si hemos de atender a las declaraciones del Ministro de Agricultura de aquella época, Marcelino DOMINGO⁶⁰, el IRA tenía estos tres objetivos inspiradores: solucionar el problema del paro rural mediante el asentamiento de los campesinos en tierras de cultivo, redistribuir la tierra de una manera más justa (incluyendo en el empeño las expropiaciones que se considerasen necesarias al efecto) y racionalizar las explotaciones agrarias. Todo un programa de reforma agraria, como se ve, de marcado cariz socializante.

Como es bien sabido, los dramáticos acontecimientos sobrevenidos los años siguientes habían de empeorar considerablemente el normal desarrollo de este programa de reforma agraria⁶¹, lo cual no significa que se paralizara totalmente su implementación. Bien al contrario, los estudios más prestigiosos sobre el particular señalan que, paradójicamente, el estallido de la guerra civil incentivó aún más el deseo irrefrenable de realizar cuanto antes la reorganización de la propiedad rústica. Tanto es así que, como indica Nicolás ORTEGA⁶², se produjo un doble efecto:

- Por un lado, se aceleró la aplicación de los principios de la Ley de bases para la reforma agraria, produciéndose numerosas actuaciones en poco tiempo, especialmente en las tierras de Castilla, Andalucía y Extremadura. Las cifras que maneja habitualmente la doctrina demuestran esa aceleración de las actuaciones de reforma agraria⁶³.

- Por otro lado, la fuerza de los acontecimientos provocó que las actuaciones prácticas fueran mucho más lejos de lo previsto por el propio legislador, hasta el extremo de que al final la Administración agraria prácticamente se dedicaba a ratificar las ocupaciones de fincas previamente realizadas por los campesinos, sin ningún tipo de garantías jurídicas⁶⁴.

⁵⁸Es éste un extremo que llama la atención del investigador no haberlo visto reflejado en los numerosos estudios publicados sobre esta institución, todos los cuales remiten a la Ley de 20 de diciembre de 1952 como la norma jurídica mediante la que se introdujo la CP en España.

⁵⁹Bajo la dependencia de este organismo, se crearon igualmente las Juntas Provinciales Agrarias, una especie de comisiones paritarias, formadas a partes iguales por propietarios y obreros del campo.

⁶⁰Vid. F. CERRILLO y L. MENDIETA, *op. cit.*, pág. 177.

⁶¹Cfr. Manuel TUNÓN DE LARA, *op. cit.*, pág. 345. Son muy ilustrativas de los efectos paralizadores que apuntamos los datos comparativos que expone este historiador, según el cual "Pascual Carrión había estimado en 1931, que la reforma agraria en España necesitaba, para realizarse, que se entregasen 6 millones de tierras cultivables a 930.000 familias. El 31 de diciembre de 1934, el Instituto de Reforma Agraria había asentado 12.260 familias en una extensión de 117.837 hectáreas".

⁶²Por todos, Nicolás ORTEGA, *op. cit.*, págs. 21 y 26.

⁶³Según las estadísticas de actuaciones de reforma agraria llevadas a cabo por la República que expone el propio Nicolás ORTEGA, ya durante el primer semestre de 1936, se aprobaron asentamientos que afectaron a un total de 192.183 campesinos y a 755.888 Has., mientras que durante los años anteriores el promedio anual no había sobrepasado las cifras de 6.000 campesinos y 60.000 Has. de asentamientos. Una vez estallada la guerra civil, el proceso de aceleración se vio acentuado, de manera que, a mediados de 1938, ya se habían practicado asentamientos en cerca de dos millones y medio de hectáreas.

⁶⁴Edward MALEFAKIS, *Revolución agraria y, ..., op. cit.*, pág. 283. Como explica este autor, no es que el Gobierno autorizara voluntariamente las citadas ocupaciones ilegales, si no que se veía obligado a ratificarlas, desbordado como estaba por los acontecimientos, con unos campesinos deseosos de ver aplicada con urgencia una reforma agraria para la que ni se disponía de los recursos crematísticos necesarios ni había una Administración agraria preparada para la ingente tarea de ponerla en funcionamiento: "Aunque Domingo [comenta, en referencia al Ministro de Agricultura de la época] amenazó a los invasores de las fincas con la pérdida de todo derecho a beneficiarse de las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, hubo de otorgar reconocimiento *de facto* a muchas de las ocupaciones

En general, se reconoce a la citada Ley de 1932 el mérito de haber constituido el intento más serio de redistribución de la propiedad llevado a cabo hasta ahora en España⁶⁵, por más que no faltan voces discrepantes de esta tendencia general, como las de MALEFAKIS⁶⁶ y LOPEZ RODO. Hay que decir, en todo caso, que - como ha señalado GOMEZ BENITO - algunas de estas críticas respondían a la necesidad de desacreditar la reforma agraria republicana - por parte de la doctrina afecta al nuevo régimen -, con el fin de dar cobertura ideológica a su liquidación.

Por nuestra parte, hemos de remarcar que, si hay algo a criticar de esta norma legal es que el legislador republicano desaprovechó con ella una ocasión inmejorable para establecer la primera regulación legal española de la CP. Es ésta una laguna que no ha pasado desapercibida para algunos analistas de aquella época histórica, como el prestigioso historiador TUNON DE LARA, quien, por otro lado, demuestra la impotencia del régimen republicano para implantar una verdadera reforma agraria en nuestro país: "la implantación de la forma de gobierno republicana [asegura] no produjo ningún cambio en las estructuras económicas de España".

En definitiva, se puede decir que, durante la Segunda República, se establecieron unos fundamentos constitucionales y legales bastante adecuados para realizar una reforma agraria en condiciones; pero, en la práctica, se hizo mucho menos de lo que cabía esperar, y además, buena parte de la redistribución de la propiedad se hizo sin las necesarias garantías procedimentales, como ya ha quedado dicho.

2.3 La reforma agraria durante el franquismo

Sin esperar al final de la guerra, el nuevo régimen se afanó por impedir el desarrollo del ambicioso programa agrario republicano. A tal fin, lo primero que se hizo fue suspender - por Decreto de 28 de agosto de 1936 - la aplicación de la normativa republicana de reforma agraria. Otro paso fue la creación, en 1938, del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, que tenía la teórica misión de llevar a cabo la reforma agraria, mediante las actuaciones públicas de colonización y CP, entre otras. En la práctica, sin embargo, la doctrina reconoce que dedicó los dos años que estuvo vigente a liquidar los resultados de la reforma agraria republicana.

Se instauraba así un proceso de defensa a ultranza de la propiedad, con la finalidad operativa de retornar las fincas a los terratenientes expropiados. Es por ello que muchos autores hablan de que hubo una especie de contrarreforma agraria. Alguno incluso ha llegado a calificar aquellos hechos como una auténtica contrarrevolución, entendiendo que - contrariamente a lo que se había pregonado desde las instancias oficiales -, no sólo se recuperaron fincas a través del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, si no que muchos de aquellos propietarios ocuparon sus antiguas tierras *de motu proprio*, sin seguir al efecto ningún tipo de proceso legal. Es decir, que se aplicó el mismo sistema de hechos consumados y sin garantías jurídicas que años atrás se había aplicado bajo el régimen republicano. Poco después, el mentado Servicio era sustituido por el INC, organismo del Ministerio de Agricultura creado - inmediatamente después de restaurada la paz, como resaltaban las publicaciones de la época - por Decreto de 18 de octubre de 1939, con el que se cumplía lo que a estos efectos había dispuesto un año antes el Decreto de 6 de abril de 1938. El INC heredaba así las funciones de su predecesor, incluyéndose las relacionadas con las actuaciones de CP, por más que con un predominio absoluto de la actividad colonizadora, como se ha percatado la doctrina especializada.

efectuadas, disfrazándolas de establecimientos legales hechos al amparo de los decretos de intensificación del cultivo".

⁶⁵Por todos, Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 290.

⁶⁶Edward MALEFAKIS, *Análisis de la Reforma Agraria ...*, *op. cit.*, págs. 40 y 41. En su opinión, la Ley republicana tenía deficiencias tanto de tipo técnico ("estaba llena de ambigüedades y contradicciones que necesitaban aclaración") como de fondo ("pecaba de favoritismo en dos sentidos fundamentales. Primero, regional, por haberse fijado en los problemas de la España meridional, descuidando al resto del país. Segundo, profesional, por haberse centrado en la redención de los jornaleros, sin esfuerzos paralelos por los pequeños propietarios, arrendatarios y aparceros").

Después del paréntesis del trienio bélico, el nuevo régimen afrontó a toda prisa la reconstrucción del país, que había quedado hecho trizas. Lo hizo, huelga decirlo, aplicando unos criterios reformistas diametralmente opuestos a los que inspiraban la reforma agraria republicana, que fue sustituida por una cada vez más activa política de actuaciones de colonización.

Según las voces críticas con este sistema, más que la redistribución de la tierra, lo que se pretendía era favorecer los intereses económicos de los grandes terratenientes, a base de fomentar el aumento de la productividad de sus tierras, situando en su entorno asentamientos de colonos que les aseguraran una abundante y barata mano de obra. Las proclamas oficiales, en cambio, aseguraban que realmente se pretendía conseguir una transformación de la organización social del campo, así como la transformación de sus estructuras productivas. Cabe reconocer, en todo caso, que - con o sin voluntad redistributiva - hubo una activa política colonizadora, con la correspondiente creación de numerosos asentamientos de colonos por muchas zonas del país. Se emprendía así una política de reconstrucción nacional, en la que algunos autores han creído reconocer la influencia del movimiento regeneracionista inspirado por Joaquín Costa.

En este contexto social y político, el intervencionismo agrario se vio reforzado por unos nuevos planteamientos de reforma agraria, así como por la creación de una serie de organismos autónomos, cuya finalidad era la implementación de la política intervencionista del régimen franquista, mediante la promoción y la gestión de las imprescindibles reformas estructurales de aquel momento histórico.

Durante los años cincuenta, como rememora MARTIN-RETORTILLO, se introdujeron en España los esquemas de la política francesa de los Planes de desarrollo económico y social, de los que se tomó hasta el mismo título.

Fue entonces cuando el régimen descubrió el potencial que tiene la CP para el fomento del desarrollo agrario. Por eso se decidió a la implantación en España de esta mejora rural, enriqueciendo de esta manera el reformismo agrario imperante en aquel momento. Con tal finalidad, se aprobó la Ley de 20 de diciembre de 1952, de Concentración Parcelaria, al tiempo que, por Orden del Ministerio de Agricultura de 16 de febrero de 1953, se creaba el Servicio de Concentración Parcelaria (en adelante, SCP), como organismo encargado de gestionar este nuevo tipo de actuaciones públicas de intervención en el sector agrario. Bien pronto se advirtió la necesidad de aumentar las

funciones de este Servicio, razón por la que se decidió transformarlo en el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, bajo la dirección del que se llegaron a concentrar un total de 2.477 zonas, con una superficie de 3.312.061 hectáreas

Con el paso del tiempo, el citado Servicio y el INC se acabarían refundiendo en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (más conocido como "IRYDA"), creado por Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación de este organismo. Esta fusión institucional fue acompañada por la correspondiente fusión legislativa, de acuerdo con lo que a este objeto establecía la disposición adicional cuarta de la citada Ley de creación del IRYDA. En ella se incluía un mandato al Gobierno para que refundiera en un solo texto la legislación reguladora de las diferentes manifestaciones del intervencionismo agrario, como por ejemplo la CP, el establecimiento de unidades mínimas de cultivo, la parcelación de latifundios, la colonización, la ordenación rural, etc. Se especificaba que el nuevo texto refundido debía denominarse precisamente - como así se hizo - "Ley de Reforma y Desarrollo Agrario", que aún está vigente.

II. LA COLONIZACION AGRARIA

1. Evolución histórica de la colonización agraria española

1.1 Antecedentes remotos

La principal manifestación de la reforma agraria en el curso de la Historia han sido, en la mayor parte de los países, las actuaciones de colonización agraria. Por lo que respecta a España, tanto el legislador como la doctrina han recalcado la gran transcendencia que ha tenido la

colonización para la transformación de las estructuras territoriales agrarias de las zonas afectadas.

Los antecedentes más remotos de este tipo de actuaciones se remontan, según algunos autores, a los tiempos de la política de repoblación llevada a cabo en tiempos del Rey Alfonso el Sabio. Al tratar de estos antecedentes, LOPEZ RODO glosa la obra colonizadora emprendida por los cardenales Deza (al que atribuye la creación, en el año 1572, de 259 aldeas en las tierras de Granada, donde se instalaron 12.549 familias de agricultores en régimen de enfiteusis) y Belluga (del que asegura que colonizó 180 kms2. de huerta murciana). Del mismo modo, mienta - como la mayor parte de la doctrina que ha analizado la historia del intervencionismo agrario español - la colonización de la ladera de Sierra Morena, realizada en 1767.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, se aprobaron dos Leyes relativas a la colonización:

- La Ley de 21 de noviembre de 1855, aprobada para el fomento del cultivo de los terrenos baldíos, mediante el establecimiento de colonias agrícolas. Como indica LOPEZ RODO, en esta norma legal se recogen los planteamientos expuestos por COLMEIRO en su Memoria del año 1843, en la que propugnaba la colonización de esos terrenos al estilo de la colonización de América del Norte, manifestando que "nosotros, llegado el momento de colonizar aprovechando los baldíos vacantes, nos veríamos rodeados de las mismas circunstancias y habríamos de adoptar igual rumbo que los anglo-americanos durante el primer período de su colonización, porque, como ellos, tendríamos que convertir gente pobre y desvalida en unos verdaderos propietarios".

- La Ley de 3 de junio de 1868, sobre desecación de lagunas y terrenos pantanosos y sobre caseríos, colonias agrícolas y fomento de la población rural. La importancia de esta norma ha sido resaltada por BALLARÍN MARCIAL, según el cual se puede afirmar que constituye un antecedente lejano "tanto de la legislación actual colonizadora como, sobre todo, de la concentración parcelaria".

La primera e importante regulación de la colonización agraria española del siglo XX fue la Ley de colonización y repoblación interior, de 30 de agosto de 1907, aprobada con el objetivo declarado de "arraigar en la nación a las familias desprovistas de medios de trabajo o de capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas" (art. 1º).

El modelo de colonización que, en base a esta normativa se implantó en España durante las primeras décadas del siglo XX ha sido catalogado por BRETON SOLO DE ZALDIVAR como "*reforma agraria moderada*", entendiéndose como tal una combinación de las dos modalidades de reforma agraria - técnica y social - que integran la clasificación expuesta por este autor.

Esta breve norma legal (consta tan sólo de 12 artículos y uno adicional) tenía carácter experimental y afectaba únicamente a los bienes públicos. Así lo dispone el primer párrafo del art. 2º, de acuerdo con el cual "La aplicación de esta Ley tendrá, por ahora, carácter de ensayo, y se reducirá su alcance preceptivo a aquellos montes y terrenos propiedad del Estado declarados enajenables ...". El reglamento de esta Ley fue aprobado años más tarde, por Decreto de 23 de octubre de 1918, sobre colonias agrícolas.

Más adelante, se aprobaría el Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, sobre compra de fincas particulares para su parcelación, en el que se establecía una regulación de la colonización más atrevida que la vigente hasta entonces. Las fincas a colonizar ya no eran sólo las de propiedad pública, si no que a éstas se añadían, entre otros (*vid.* art. 29), las fincas de propiedad privada que, estando situadas en zonas de regadío, no se regaban.

La finalidad de esta nueva regulación de la colonización (redondeada con la publicación del Real Decreto-Ley de 9 de marzo de 1928, sobre expedición de títulos de parcelación) era marcadamente social, como atestigua su art. 28, a tenor del cual "se facilitará la creación del mayor número posible de pequeños propietarios; bien parcelando terrenos para adjudicar lotes a agricultores de poco o ningún patrimonio que hayan de cultivarlos por sí, o ya dando acceso a la propiedad de las tierras que laboren a los arrendatarios de ellas".

1.2 La colonización durante la Segunda República

La Ley más socializante que ha estado en vigor en España en materia de colonización, fue la ya comentada Ley de Bases para la Reforma Agraria, de 19 de septiembre de 1932, aprobada durante la Segunda República, con un carácter expropiatorio, que en algunos casos tenía efectos prácticamente confiscatorios. Era la primera vez que un texto legal español cuestionaba frontalmente la legitimidad de los latifundios.

Sin embargo, una cosa era lo que pregonaba la Ley y otra bien distinta lo que ocurriría en la práctica. Lo cierto es que el Gobierno republicano, que inicialmente había planteado los debates parlamentarios de la Ley con una dialéctica señaladamente revanchista contra los Grandes de España, los caciques de los pueblos y en general los grandes terratenientes, dejó pasar mucho tiempo sin adoptar medidas prácticas para aplicarla.

Esta parálisis reformista - que hace buena, una vez más en nuestra historia, la alusión de CORRAL DUENAS a "la escasa y perezosa política agraria española" - se prolongó hasta que el intento de golpe de Estado del General Sanjurjo hizo reaccionar a los políticos republicanos. Fue entonces cuando se aprobó a toda prisa la Ley de Reforma Agraria (que llevaba un año aparcada en el Parlamento español), a la vez que se aprobaba toda una serie de normas reglamentarias destinadas a implementarla.

Tan brusco empuje reformista duró bien poco. La gestión de la reforma agraria se había encargado a un organismo - el Instituto de Reforma Agraria (IRA) - que ni tenía la estructura orgánica más adecuada para su eficiencia, ni disponía del personal idóneo para las importantes funciones que se le encomendaron, ni fue dotado de los recursos necesarios al efecto. Por si fuera poco, las circunstancias políticas del momento propiciaron que el cargo de Ministro de Agricultura recayera durante mucho tiempo en Marcelino Domingo, un dramaturgo que no conocía la problemática agraria ni estaba preparado para ponerle remedio, como acabó reconociendo el propio Azaña.

La llegada de la CEDA al poder, en el mes de noviembre de 1934, aún complicó más las cosas. En vez de avanzar en las reformas, se produjo una reacción conservadora que provocó la reacción de los campesinos y de los jornaleros del campo, la reunificación de las fuerzas de izquierdas y, en definitiva, la victoria electoral del Frente Popular, en las elecciones del mes de febrero de 1936. Este triunfo electoral había de enmendar el rumbo de los acontecimientos.

Cansados de tanto esperar los deseados repartos de tierras, los agricultores sin tierra se lanzaron a una campaña de ocupaciones ilegales de fincas rústicas, la primera y más importante de las cuales fue protagonizada el 25 de marzo de 1936, con los espectaculares resultados ("unos 60.000 campesinos simultáneamente ocuparon más de 3.000 fincas en la provincia de Badajoz") que expone MALEFAKIS en sus estudios sobre esta época histórica. Se puede decir, pues, que, paradójicamente, la incapacidad del Gobierno del Frente Popular para impedir estas ocupaciones por parte de sus correligionarios hizo más para la implementación de la Ley de Reforma Agraria que la acción de todos los Gobiernos anteriores.

La colonización agraria se impuso de esta forma más por la vía fáctica que por la jurídica, ya que la Administración agraria del momento se vio forzada a dar cobertura jurídica a los asentamientos de hecho impuestos por los propios campesinos y jornaleros del campo. Como nos enseña el mentado MALEFAKIS, la fórmula empleada al efecto fue la legalización *ex post facto* de las ocupaciones de fincas, salvando las apariencias con una poco convincente apelación a la cláusula de utilidad social. El resultado fue que, en cinco meses (marzo a julio de 1936), se practicaron más repartos de tierra que en los cinco años transcurridos desde la implantación de la Segunda República: "Casi un millón de hectáreas y 225.000 campesinos fueron asentados", como confirma el autor de referencia.

De poco había de servir, empero, esta política condescendiente de las autoridades republicanas hacia los ocupantes de las fincas, puesto que, con el levantamiento militar del 18 de julio de 1936, estallaba la guerra civil, hecho que había de impedir todo intento de establecer una racionalizada política de colonización. España quedó dividida en dos zonas bien

definidas a estos efectos: la zona que permanecía bajo los órdenes del Gobierno republicano - en la que la necesaria política de colonización había de quedar sustituida por las sistemáticas ocupaciones ilegales de fincas, de forma y manera que se puede decir que se pasó de una reforma agraria a una auténtica revolución agraria - y la zona dominada por los militares sublevados, en la que tardó bien poco en imponerse una especie de contrarreforma agraria, en los términos que seguidamente comentaremos.

A nadie puede extrañar, por tanto, que los grandes terratenientes expoliados de manera tan irregular aprovecharan la llegada del nuevo régimen político para forzar la suspensión de la reforma agraria aprobada durante la República. Así se hizo de forma inmediata, aprobándose a este objeto el ya citado Decreto de 28 de agosto de 1936, mediante el que se dejaban en suspenso todas las actuaciones de reforma agraria inacabadas en aquella fecha, paso previo para la posterior devolución de las tierras colonizadas a sus antiguos propietarios.

1.3 La política de colonización durante el franquismo

Instaurado el franquismo, las actuaciones de colonización se convirtieron en el instrumento predilecto del intervencionismo agrario del nuevo régimen político. La política de colonización agraria se reemprendió con más fuerza que nunca (por más que con unas connotaciones diametralmente opuestas a las de la colonización republicana) al acabar la guerra civil española, impelida por la necesidad de rehacer la economía del país, destrozada después de tan larga contienda bélica. A este objeto, poco después de finalizar la guerra civil, se aprobaría la Ley de bases de 26 de diciembre de 1939, de colonización de grandes zonas, al tiempo que se creaba, para implementarla, el INC, como ente gestor de estas actuaciones de reforma agraria.

En el curso de los años sucesivos, se aprobaron otras importantes normas legales de este mismo signo, empezando por la Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, y acabando por la Ley de 27 de julio de 1968, sobre régimen de las tierras adquiridas por el INC, que constituye el antecedente inmediato de la regulación sobre colonización. No faltaron tampoco un cúmulo de normas reglamentarias que desarrollaron ese alud legislativo. RUBIO GONZALEZ dedica una especial atención, a este respecto, al Decreto de creación del INC, cuya importancia recalca, asegurando que en él radica uno de los fundamentos jurídicos capitales de la reforma española.

Sobre esta base normativa e institucional, la política de colonización del nuevo régimen se consolidaría durante los años cuarenta, impulsada por el INC, que se dedicó a ella de manera casi exclusiva. La CP quedó ladeada, a pesar de lo que a estos efectos disponía la ya citada Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables.

Esta política de colonización fue de menos a más durante muchos años, llegando a su punto álgido durante las décadas de los cincuenta y sesenta, al final de las cuales entró en franca decadencia, coincidiendo en el tiempo con el inicio de la política económica de los Planes de Desarrollo. A partir de entonces, como ha señalado Manuel DE TERAN, aquella política de colonización se fue reorientando hacia una política agraria más tecnocrática, fundamentada substancialmente en las transformaciones en regadío.

A principios de los años setenta, se produjo un cambio de ente gestor de la política agraria de aquella época, con la substitución del INC por el IRYDA, de acuerdo con la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación de este último organismo. La exposición de motivos de esta norma legal explica la razón de la substitución orgánica en los siguientes términos: "Nuestro país se encuentra actualmente en una fase relativamente avanzada de su desarrollo, por lo que la experiencia ha permitido ya asociar las ideas de reforma y desarrollo agrario, pues es evidente que existen determinadas zonas rurales económicamente deprimidas como consecuencia de defectos estructurales".

Así, pues, no se trataba solamente de un cambio nominativo, si no de una reorientación en toda regla de la política agraria llevada a cabo hasta entonces. Se llegaba así a un punto de inflexión a partir del cual la política de colonización había de perder gran parte del peso específico que había tenido hasta entonces, en beneficio de otras políticas reformistas más

orientadas al desarrollo agrario, entre las que la exposición de motivos de la Ley destaca explícitamente la importancia de las actuaciones de CP.

Por lo que respecta a la valoración de las actuaciones de colonización del franquismo, hemos de decir que la fuerte impregnación política e ideológica de la reforma agraria en general se acentúa de tal manera en su modalidad colonizadora que, para un investigador imparcial, resulta francamente difícil hacerse una idea objetiva, a través de la doctrina, de cómo se desarrolló la colonización agraria desde la guerra civil hasta el advenimiento de la democracia. Cada autor trata de explicar aquella misma realidad desde su propia perspectiva ideológica. Los resultados obviamente son bien dispares. Intentando agruparlos de alguna manera, podemos citar tres tipos de reacciones, a este respecto:

1ª) Hay, en primer lugar, una postura marcadamente panegírica, que presenta esta obra colonizadora como un modelo de reforma agraria ideal y sin fisuras. En este primer sector doctrinal, podemos incluir la doctrina oficial de la época, así como los autores que presentan aquellas actuaciones colonizadoras como paradigmáticas y extrapolables a otros países, especialmente a Iberoamérica. En este último caso se encontrarían CERRILLO y MENDIETA.

2ª) Un segundo bloque doctrinal estaría integrado por los agraristas que también consideran positiva la labor colonizadora llevada a cabo, pero lo hacen desde un posicionamiento más moderado (es el caso del civilista y agrarista SANZ JARQUE y del administrativista LOPEZ RAMON), o incluso apuntan ya hacia una primera visión crítica del resultado colonizador (en este grupo podríamos incluir, por ejemplo, a GONZALEZ PEREZ y DE CASTRO).

3ª) Finalmente, hay un tercer sector doctrinal que dedica a la colonización del período franquista las críticas más furibundas. Aquí podríamos incluir a los siguientes autores:

- GARRA Y LORENZO, de cuyo estudio se desprende que no se hizo una auténtica política de colonización, si no que se optó por una política paternalista hacia el campesinado.

- DE TERAN, que comparte criterio con el anterior, añadiendo la consideración de que la obra de colonización agraria parecía más bien destinada a favorecer los intereses de los grandes terratenientes que a solucionar la problemática situación de los campesinos sin tierra.

- BRETON SOLO DE ZALDIVAR, que se manifiesta especialmente crítico con la carga ideológica que ha soportado la colonización agraria española de los últimos lustros. Este autor presenta esa colonización como una auténtica barrabasada del régimen franquista, al tiempo que considera propaganda oficial y demagógica los posicionamientos doctrinales antes citados. La suya es una de las manifestaciones más características de este sector doctrinal crítico con la colonización franquista. En su mentado trabajo, este profesor universitario defiende la tesis de que toda la política de colonización llevada a cabo antes de la recuperación de la democracia perseguía realmente dos objetivos fundamentales:

1º) Apaciguar los ánimos de los campesinos sin tierra suficiente para vivir dignamente, reduciendo el paro agrario y evitando así estallidos de violencia social en el mundo rural.

2º) Favorecer los intereses de los grandes terratenientes, a cuyo objeto se acordaba la expropiación de una reducida parte (a menudo, la más improductiva) de sus propiedades rurales, a cambio de la correspondiente indemnización y de la transformación gratuita en regadío del resto de sus fincas. Era la vieja táctica del cambiar algo para que todo siguiera igual.

Probablemente, si se hiciera el necesario ejercicio de abstracción ideológica, la valoración de esta obra de colonización no sería tan positiva como la presentaba la doctrina afecta al régimen ni tan negativa como la presentan sus detractores.

Si se prescinde de los imperativos políticos que condicionaron la política agraria aplicada hasta la entrada en vigor de la Constitución, se comprueba que lo que ha quedado en las zonas afectadas son unas zonas agrarias razonablemente estructuradas, transformadas en regadío,

adecuadamente saneadas, correctamente comunicadas y con todos los servicios necesarios para que los colonos puedan gozar de unas condiciones de vida dignas. Esta es, en efecto, la conclusión a la que se llega al analizar estudios tan objetivos como el de VIGUERA GARCÍA, sobre los resultados prácticos de aquellas actuaciones de reforma agraria, en su modalidad de colonización.

En cualquier caso, el resultado fáctico fue que las actuaciones públicas correspondientes a la colonización agraria comportaron la transformación de grandes zonas rurales, en las que se fueron creando un gran número de nuevas explotaciones agrarias, que habían de ser entregadas a los colonos. De esta manera, la colonización se manifiesta como un instrumento de política agraria adecuada para la solución de la problemática creada por la concurrencia de grandes latifundios, concentrados en pocas manos, con una gran cantidad de campesinos sin tierra.

1.4 Régimen jurídico vigente

La regulación vigente de las actuaciones públicas correspondientes a la que hasta el año 1973 se denominaba colonización agraria no se aleja excesivamente de los planteamientos iniciales que inspiraron la ya citada ley de 30 de agosto de 1907, de colonización y repoblación interior.

Por lo que respecta al ámbito estatal, la regulación está básicamente incluida en la vigente LRDA, desde la refundición legal ordenada por el legislador en 1971. Más concretamente, son aplicables a la colonización los arts. 20 a 42, en lo relativo a la redistribución de tierras adquiridas por la Administración gestora, así como los arts. 92 a 127, o sea, el Título III ("Grandes zonas de interés nacional) del Libro III ("Actuaciones en comarcas o zonas determinadas por Decreto").

A pesar de que la citada regulación estatal ya no utiliza la terminología tradicional de la colonización agraria - ahora substituida por la eufemística alusión a las actuaciones en zonas de interés nacional -, entendemos que los objetivos siguen siendo los mismos.

El art. 20 de la LRDA, en efecto, autoriza a la Administración agraria para adquirir fincas de propiedad particular - incluso por la vía expropiatoria -, a fin de dedicarlas (según reza el art. 21) a constituir en ellas explotaciones familiares y comunitarias, así como huertos familiares, para los campesinos sin tierra. Este es precisamente el espíritu de la tradicional política de reforma agraria, en su modalidad de colonización agraria.

Por lo que respecta a la regulación autonómica, nos hemos de remitir fundamentalmente a las ya analizadas leyes de reforma agraria andaluza y extremeña, cuyo contenido está básicamente orientado a las actuaciones de colonización agraria de las respectivas CC. AA., aunque también se prevén otros tipos de actuaciones de reforma agraria, como la CP, que en el caso andaluz adopta la forma de concentración de explotaciones.

Otras Leyes autonómicas prevén también el reparto de tierras - elemento definidor de las actuaciones de colonización -, vinculado normalmente a los respectivos "Bancos de tierras" o "Fondos de tierras" constituidos al efecto, parte de cuyos terrenos provienen, por cierto, de las actuaciones de CP (tierras sobrantes y/o fincas de propietarios desconocidos). Es el caso de las siguientes normas legales:

- Ley asturiana 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural, cuyo art. 1.1 prevé la expropiación de tierras "y posterior distribución", mientras que el art. 2º dispone que los terrenos del "Banco de Tierras de aquella C. A. tendrán entre otros destinos "el asentamiento de nuevos campesinos".

- Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en cuyos arts. 100 a 102 se regula el denominado "Fondo de Tierras". Una de sus finalidades es "la creación de nuevas explotaciones cuya titularidad corresponda a agricultores jóvenes ..., obreros agrícolas preferentemente residentes en la zona, o emigrantes que retornen para instalarse en ella y dedicarse a la actividad agrícola".

- Ley de 14 de agosto de 1985, de Concentración Parcelaria para Galicia, en la que se atribuye a las parroquias la titularidad del respectivo "Fondo de Tierras (art. 31) - que se ha de establecer en las zonas de CP -, destinado entre otras finalidades "a la creación de nuevas explotaciones con dimensiones y estructuras adecuadas, para lo que se atenderá con preferencia a los emigrantes retornados a la parroquia que así lo manifiesten y lo acrediten".

- Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario. El art. 4.1 declara, como primera de las finalidades de esta norma legal, la de "alcanzar una mayor justicia y eficacia en la distribución y estructura de las tierras propiedad de la Comunidad Autónoma". Este objetivo se consigue, por lo que aquí interesa, con las adjudicaciones de tierras que se regulan en el Capítulo III. El art. 10 establece a este objeto que "los inmuebles que formen parte del patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma y sobre los que ésta ostente el pleno dominio serán adjudicados en propiedad o en concesión, a elección del adjudicatario". Los preceptos siguientes especifican las condiciones en que se han de aplicar una y otra fórmulas de adjudicación.

En resumen, se puede afirmar que la colonización, como institución jurídica y como instrumento de reforma agraria, sigue vigente en España, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, regulada respectivamente por la LRDA y por la normativa agraria de las escasas CC. AA. que han legislado en la materia.

2. Colonización agraria versus concentración parcelaria

2.1 Vinculación entre ambas instituciones jurídicas

Los antecedentes doctrinales, normativos e institucionales de la colonización y de la CP han coincidido a menudo en el curso de nuestra Historia.

a) Coincidencias mostradas por la doctrina

A partir del siglo XVIII, los grandes pensadores españoles han abordado conjuntamente ambos instrumentos de la política agraria, la colonización y la CP.

Es cierto que inicialmente, en su célebre "Informe sobre la Ley Agraria", JOVELLANOS sólo propugnaba la colonización agraria, porque la problemática rural más grave de su época estaba representada - especialmente en Andalucía y Extremadura - por la excesiva concentración de la tierra. Más adelante, sin embargo, supo ampliar su visión de la problemática agraria, reconociendo que también existía otra problemática a solventar, representada por el minifundismo y la dispersión parcelaria. Su replanteamiento favorable a la CP queda manifiesto cuando, en una carta que se ha hecho famosa en nuestra doctrina, confiesa a un amigo su preocupación por las nefastas consecuencias derivadas de la marginación de la problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria. Por eso cambia de actitud y pasa a propugnar una solución global que alcance tanto a la problemática del latifundismo como a la del minifundismo, a cuyo objeto propone la doble solución de la colonización agraria y la que ahora denominamos concentración parcelaria: "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". De esta manera, JOVELLANOS comienza a vincular las dos ramas principales de la política agraria española: la CP y la colonización.

Fue, sin embargo, Fermín CABALLERO el primer autor que reivindicó conjuntamente la colonización agraria y la CP en una obra escrita. Su conocida Memoria "Fomento de la población rural", publicada en 1863, marcó la pauta a seguir en este sentido por la doctrina y la legislación posteriores. En ella reivindicaba que, por muchas leyes que haya y por muchas técnicas que se puedan aplicar a las explotaciones agrarias, de poco serviría todo el esfuerzo que se dedicase a ello, si no se atacaba a fondo el problema de la pulverización de la propiedad rural. Dicho en sus propias palabras: "Como las tierras continúen despedazadas nada sólido y durable se habrá hecho en favor de la población rural".

A diferencia de lo que había defendido JOVELLANOS en el Informe antes mencionado, el ochocentista Fermín CABALLERO inspiraba toda su obra en la necesidad de establecer lo que

denomina "coto redondo acasariado", como remedio ideal para todos los males de la agricultura española. La CP aparece así vinculada a la colonización, como una de las fórmulas más efectivas para la solución de la problemática agraria.

Así lo ha entendido también la doctrina posterior, ya que - como ha sabido captar CARRETERO GARCIA - colonización y concentración son dos recursos que habitualmente han ido unidos desde entonces como "dos constantes programáticas". Y otro tanto ha ocurrido a nivel normativo, como veremos a continuación.

b) Concordancias legales

El ejemplo más antiguo de esta vinculación lo recuerda BALLARIN MARCIAL cuando escribe que la Ley de 3 de junio de 1868, sobre desecación de lagunas y terrenos pantanosos y sobre caseríos, colonias agrícolas y fomento de la población rural, constituye "un antecedente de cierto interés, tanto de la legislación actual colonizadora como, sobre todo, de la de concentración parcelaria". Buscando un antecedente normativo más próximo en el tiempo, LOPEZ RODO considera que, en la Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización en zonas regables, está tan vinculado el tratamiento de la concentración y de la colonización que, a su entender, se trata de una auténtica Ley de Concentración Parcelaria

Justo después de iniciada la segunda mitad del siglo XX, el legislador español dio nuevas pruebas de haber tomado conciencia de que la reforma agraria quedaba coja si se limitaba a resolver los problemas sociales del mundo rural mediante la colonización agraria, por lo que también tenía que favorecer el desarrollo agrario mediante la mejora técnica que comporta la CP. Con este declarado objetivo se promulgó la primera Ley española de CP, la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952. Así se reconoce en su exposición de motivos, en la que se hace una adecuada reflexión sobre la complejidad de la problemática agraria y la variedad de las actuaciones públicas necesarias para afrontarla con eficacia.

Del análisis que en ella se hace, cabe destacar dos conclusiones que consideramos de una importancia capital a los efectos que nos ocupan: por una parte, se denuncia que la gravedad de la problemática social derivada del latifundismo absentista había hecho olvidar hasta entonces la necesidad de afrontar la reforma de la base física de las explotaciones agrarias, y, por otra parte, se declara el firme propósito de equilibrar mejor las finalidades de la política agraria, añadiéndole el objetivo de la decidida lucha contra la atomización del suelo rústico. La concreción, en la parte dispositiva de la Ley, de esta perfecta conjunción de la colonización agraria y la CP queda explicitada en el art. 6º, en el que se autoriza a la Administración gestora de la CP para entregar terrenos a los campesinos más necesitados, para que puedan obtener unas fincas de reemplazo de dimensiones adecuadas.

No obstante, este juicioso planteamiento legal no tuvo consecuencias prácticas, ya que la política agraria española siguió dominada prácticamente en exclusiva por las actuaciones de colonización, conducidas en aquel entonces por el INC, organismo cuya denominación oficial ya denotaba palmariamente la escasa importancia que en él se daba a las actuaciones de CP, a pesar de que ésta era también una de las funciones que tenía encomendadas.

Tuvieron que pasar dos décadas más para que el legislador hiciera un segundo y - en este caso, sí - exitoso intento de reequilibrio de la política agraria, a principios de los años setenta.

Si durante los años de gestión del INC la colonización agraria había prevalecido absolutamente sobre la CP, la balanza se niveló posteriormente - e incluso se declinó del lado de esta última institución - a partir de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del IRYDA. La razón de este replanteamiento de la política agraria la proporciona el propio legislador, que lo justifica así en la correspondiente exposición de motivos: "Los movimientos reformistas en la agricultura no son ya, en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra, si no complejos sistemas de actuaciones que van desde la expropiación de grandes propiedades por causa de interés social hasta la concentración parcelaria".

De esta manera, se reforzaba la consideración conjunta de la colonización y la concentración

parcelaria, como sendas manifestaciones - complementarias entre ellas, puesto que afrontan problemáticas diferentes - del reformismo agrario. Las concordancias de la Ley de 1971 se confirmaron dos años después en la vigente LRDA, cuyo articulado regula tanto las actuaciones de colonización como las de CP.

Se cumplía así el mandato legal incluido al efecto en la disposición adicional 4ª de la Ley de creación del IRYDA - de acuerdo con la cual debían refundirse en un solo texto normativo las regulaciones legales de ambas manifestaciones del intervencionismo agrario -, a la vez que se confirmaba el planteamiento del legislador de 1952, en lo que respecta al enriquecimiento de la política agraria con la necesaria mejora de la estructura física de las explotaciones, objetivo que, como es bien conocido, se consigue fundamentalmente con la CP.

Las concordancias legales han continuado después del proceso de transferencias a las CC. AA., producidas en base al sistema de reparto competencial establecido en la Constitución española de 1978. Los Parlamentos autonómicos que ya han legislado en la materia han reflejado este mismo criterio de coordinación, regulando conjuntamente las actuaciones de colonización y de CP.

Esa conjunción de las regulaciones legales de la CP y la colonización tiene una especial trascendencia en la legislación agraria de las CC. AA. en las que la problemática social del mundo rural está más acentuada, como es el caso de Andalucía y Extremadura⁶⁷, cuyos Parlamentos han aprobado sendas Leyes de reforma agraria, del análisis de las cuales ya nos hemos ocupado *supra*: la LARA andaluza (la primera de las Leyes autonómicas que afrontó decididamente la problemática global del mundo agrario, mérito que le ha sido reconocido justamente por RUIZ-RICO RUIZ y GALVEZ CRIADO⁶⁸) y la Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre las dehesas de Extremadura.

Otras CC. AA. en las que igualmente existe una problemática rural que merece especial atención han legislado en este mismo sentido. Son buena prueba de ello Galicia, con su Ley de 14 de agosto de 1985, de Concentración Parcelaria para Galicia⁶⁹, así como Asturias, con su

⁶⁷La problemática social del mundo rural ha tenido siempre una primordial significación en la España septentrional, y más concretamente en las dos regiones que citamos. A finales del siglo XIX ya preocupaba muy seriamente a los pensadores más preclaros, como evidencian estas dos frases escritas en 1890 por el Académico de Ciencias Morales y Políticas LINARES RIVAS, recuperadas por Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, págs. 77 y 78:

- "En Andalucía ... hay una inmensa riqueza agrícola que se explota indolentemente por los propietarios, se monopoliza por los administradores y se trabaja a duro e incierto jornal por los operarios. Allí no se conocen combinaciones de ningún género, para interesar al obrero en la propiedad; allí no hay más que el propietario, de un lado, y el jornalero, del otro".

- "Interin no se modifiquen profundamente las condiciones de vida de esta comarca - Andalucía - con la que guarda mucha analogía Extremadura, ínterin nuevos elementos de producción o riqueza, o una tan difícil como prolongada prosperidad en los existentes, no aseguren la precaria subsistencia de los jornaleros, siempre habrá allí hacinado el combustible necesario para encender en el instante menos pensado una inmensa hoguera".

⁶⁸Cfr. José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO, *op. cit.*, págs. 93 y 94. Apuntan estos dos civilistas que la LARA "constituyó el intento más serio por la búsqueda de soluciones globales, y no parciales, a los problemas seculares del campo andaluz, sin limitarse, pues, a intentar resolver las consecuencias del tradicional latifundismo andaluz, ya que en dicha Ley se aportaban también soluciones a, por ejemplo, las zonas de minifundismo, mediante la regulación de las concentraciones de explotaciones". Dicho sea que estos buenos propósitos se han visto sometidos a numerosas dificultades - la primera y más importante de las cuales es el recurso de inconstitucionalidad presentado contra esta Ley autonómica -, como consecuencia de las cuales muchas de las previsiones del legislador han quedado prácticamente paralizadas. Así lo han reconocido los responsables de la política agraria andaluza, como recuerdan los dos autores de referencia. No es extraño, pues, que ambos autores hablen de la LARA en pasado, ya que, como declaran expresamente, han llegado a la conclusión de que esta Ley autonómica "se encuentra hoy en día en desuso y su aplicación ha sido desechada de manera expresa".

⁶⁹Esta Ley autonómica está dedicada fundamentalmente a la regulación de la institución jurídica de la CP. Esto no impide, sin embargo, que también se prevea su vinculación con actuaciones más propias de la colonización. Así, por ejemplo, sus arts. 31 y 32 regulan una especie de Banco de Tierras - que se denomina concretamente "Fondo de Tierras" -, entre cuyas finalidades está la de "la creación de nuevas explotaciones con dimensiones y estructuras adecuadas, para lo que se atenderá con preferencia a los emigrantes retornados a la parroquia".

Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural⁷⁰.

c) Concomitancias institucionales

Si echamos una ojeada a los antecedentes institucionales de las actuaciones que ahora nos ocupan, observaremos que ya en tiempos de la Segunda República, cuando se quiso llevar a la práctica el mandato constitucional relativo a la mejora de las condiciones de vida del mundo rural, lo primero que se hizo fue reorganizar los servicios del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Y en esta reestructuración orgánica, aprobada por Decreto de 15 de febrero de 1932, ya se encomendó conjuntamente a la Inspección General de los Servicios Social-Agrarios la gestión tanto de la CP como de la colonización.

En este aspecto, el nuevo régimen nacido de la guerra civil no se distinguió del republicano, si no que continuó vinculando la CP con la colonización a nivel institucional. La primera evidencia de este vínculo institucional fue la creación, en abril de 1938, del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, al que se atribuyeron conjuntamente las competencias de colonización y CP, entre otras. Lo mismo ocurriría poco después con la creación del INC el 18 de octubre de 1939, ya que este nuevo organismo asumió todas las competencias del citado Servicio.

Tal unidad de gestión contaba con la eventual ventaja de facilitar la mejor coordinación entre las actuaciones de CP y las de colonización. En la práctica, empero, no solamente no se aprovechó adecuadamente este potencial de coordinación, si no que se produjo un efecto contraproducente: la CP fue prácticamente anulada - o, cuando menos, arrinconada -, primero por el Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra y más adelante por el INC⁷¹. Tan evidente era este arrinconamiento que, en la exposición de motivos de la primera Ley de CP, el legislador ya advirtió de los graves perjuicios que se podían derivar de tal marginación⁷². Desgraciadamente, esta sensata advertencia no fue suficiente para que el INC dejara de primar las actuaciones de colonización agraria por encima de las de CP. Entendemos que éste es el motivo por el que, finalmente, se decidió la suspensión de aquella teórica unidad de gestión de la colonización y la concentración parcelaria, a fin de potenciar adecuadamente esta última mejora rural. La implantación de este nuevo criterio de gestión se vio acompañada por la creación del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural (en adelante, SNCPYOR), que pronto había de revitalizar la CP española.

El MAPA veló desde un primer momento porque la existencia de sendos organismos gestores no impidiera la necesaria coordinación entre la CP y la colonización. La Orden ministerial de 26 de octubre de 1953 es muy ilustrativa al respecto⁷³. En su exposición de motivos, ya se reconoce que "procede establecer las normas de ejecución de esas obras, regularizando además las relaciones que, con motivo de las operaciones de concentración, han de existir entre el Instituto de Colonización y el Servicio de Concentración Parcelaria".

Finalmente, aquella filosofía de unidad institucional de gestión se retomó en 1971, cuando la Ley de creación del IRYDA refundió en este nuevo organismo las funciones y competencias del

⁷⁰En nuestra opinión, esta norma tiene el acierto de conjugar adecuadamente la colonización y la CP, como dos vertientes complementarias (por más que de signo contrario) de la política agraria de la CA. Esta simbiosis resulta patente tanto en la exposición de motivos de la Ley como en su parte dispositiva, siendo los arts. 1º y 10 los más significativos a este respecto.

⁷¹De hecho, ambos organismos se despreocuparon ostensiblemente de la CP. Las primeras concentraciones se llevaron a cabo por el Servicio Nacional de concentración parcelaria, creado en 1953, un año después de la aprobación de la primera Ley española de CP.

⁷²Vid. exposición de motivos de la Ley de 20 de diciembre de 1952, de Concentración Parcelaria.

⁷³Orden de 26 de octubre de 1953, del Ministerio de Agricultura, por la que se dictan normas para la ejecución de obras y mejoras en las operaciones de CP y para las fincas rústicas que con esta finalidad se adquieren por el INC. Un ejemplo de la coordinación que se establece lo ofrece el art. 2º de esta norma reglamentaria, en el que se dispone que el Plan de Obras y Mejoras Territoriales será aprobado por el Ministerio a propuesta conjunta de los máximos responsables de ambos organismos gestores. Los artículos 1º y 3º (Comisión Técnica conjunta), 4º (adquisición de fincas por el INC, a propuesta del SCP), 8º (destino de las tierras sobrantes de la CP a la colonización agraria) y los que con ellos concuerdan siguen el mismo criterio de sistemática colaboración institucional.

INC y del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria.

En esta segunda etapa de gestión conjunta ya no se volvió a caer en el error del INC, si no que el nuevo organismo gestor supo aprovechar al máximo las sinergias de la unidad de gestión, al tiempo que potenciaba decididamente las actuaciones de CP. Fue a partir de entonces cuando se produjo un acusado avivamiento de estas actuaciones públicas, al poder demostrar la concentración todo su potencial de mejora y racionalización de las explotaciones agrarias y de su entorno.

Actualmente, el IRYDA ya no existe como tal organismo gestor del intervencionismo agrario. No obstante, antes de su desaparición⁷⁴, dejó publicado un estudio estadístico sobre la situación de los trabajos de CP en todo el Estado⁷⁵, según el cual se habían creado un total de 6.138 zonas de CP, que afectaban a 8.622.420 hectáreas, así repartidas:

a) Trabajos pendientes de inicio: 1.013 zonas, con 1.447.662 Has.

b) Actuaciones en curso: 779 zonas, con 1.213.838 Has.

c) Actuaciones ya concluidas: 4.346 zonas, con 5.960.920 Has., en las que se reconvirtieron 17.848.757 parcelas de procedencia en 2.421.441 fincas de reemplazo.

Estos datos estadísticos, publicados en 1992 por el IRYDA, demuestran bien a las claras la intensidad de la actuación concentradora que se llevaba a cabo en nuestro país en el momento analizado. El hecho de que las actuaciones de CP hayan pasado a depender de las CC. AA., en base a la correspondiente distribución de competencias en materia de agricultura, no impide que se continúe actuando con una similar intensidad y siguiendo con la praxis de la gestión unificada de las actuaciones de reforma y desarrollo agrario. Así lo confirman las estadísticas publicadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León⁷⁶, que dan cuenta de actuaciones de CP llevadas a cabo en un total de 2.799, con 4.484.842 Has. beneficiadas, repartidas de la siguiente forma:

a) Trabajos pendientes de inicio: 275 zonas, con 380.571 Has.

b) Actuaciones en curso: 447 zonas, con 781.583 Has.

c) Actuaciones ya concluidas: 2077 zonas, con 3.332.684 Has.

2.2 Principales diferencias entre las actuaciones de colonización y las de CP

Sea simultáneamente con la problemática del latifundismo o de manera aislada, puede surgir - y así sucede a menudo - una nueva problemática, de signo contrario, consistente en un exceso de minifundismo y de dispersión parcelaria.

Cuando se plantea esta nueva problemática rural, el instrumento más adecuado para solucionarla es la CP, como acertadamente entendió desde un principio el legislador estatal de 1952⁷⁷.

Esta ha sido también en todo momento la línea argumental utilizada por la doctrina especializada, que, a estos efectos, sigue la pauta marcada dos siglos antes por Melchor Gaspar de JOVELLANOS. Este pensador del siglo XVIII, que está considerado como uno de los precursores de la CP, advertía en una carta privada⁷⁸ que "las primitivas divisiones de las

⁷⁴Por Decreto 1055/1995, de 23 de junio, de modificación parcial de la estructura orgánica del MAPA, se refundieron el IRYDA y el ICONA en el organismo autónomo de carácter administrativo "Parques Nacionales".

⁷⁵Vid. IRYDA, *Situación de los trabajos ...*, op. cit., in totum.

⁷⁶Consejería de Agricultura y Ganadería, *Situación de los trabajos de concentración parcelaria, 1995. Resumen al 31 de diciembre de 1995*, Junta de Castilla y León, Consejería de Agricultura y Ganadería, 1996, in totum.

⁷⁷Cfr. exposición de motivos de la Ley de CP de 20 de diciembre de 1952.

⁷⁸Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., pág. 11.

tierras produjeron grandes bienes, pero las subdivisiones posteriores han resultado un mal que crece y que se agravará por instantes si no se le pone un límite". Sorprende gratamente la visión de futuro con la que tan insigne político discernía en este escrito la doble problemática agraria de los latifundios y de los minifundios, a la vez que clamaba por la aprobación de sendas regulaciones legales que hicieran frente a cada una de esas problemáticas con la técnica que más efectiva resultara en cada caso.

Es justamente esto lo que, en definitiva, significan estas palabras suyas, que la doctrina⁷⁹ suele reproducir cuando se adentra en los antecedentes de la CP en el Estado español: "Conforme hay una ley que regula la propiedad y las relaciones entre propietarios y colonos, 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".

Así concebidas la colonización y la CP, ambas vertientes de la política agraria intervencionista tienen, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, su regulación específica en un mismo texto legal (la LRDA), en el que hay preceptos dedicados específicamente a cada una de estas instituciones jurídicas, además de otros que son de aplicación común a ambas.

Entre una y otra institución, existen las siguientes diferencias que las singularizan:

a) Diferencia relativa al alcance de las respectivas actuaciones

Por lo que respecta a esta primera diferencia, quede dicho que las actuaciones colonizadoras tienen un alcance mucho más amplio que las actuaciones de concentración.

De acuerdo con el art. 92 de la LRDA, efectivamente, la colonización tiene una transcendencia económica y social, habida cuenta que con este tipo de actuaciones públicas se trata de "cambiar profundamente ... las condiciones económicas y sociales de grandes zonas", mediante "la realización de obras o trabajos complejos ...", en el bien entendido de que esas actuaciones se prolongan sistemáticamente hasta el momento de la declaración de puesta en riego de las fincas afectadas, como especifica el art. 119 del mismo texto normativo.

En el curso de los años, estas manifestaciones del intervencionismo agrario han producido una verdadera transformación de las zonas afectadas, realizándose toda suerte de obras hidráulicas, viarias y de urbanización, hasta el extremo de que se llegaron a crear pueblos nuevos.

Las actuaciones de CP, en cambio, se ha de reconocer que nunca llegan a tener tanta transcendencia socioeconómica, a pesar de que también tienen reconocibles efectos positivos sobre las zonas afectadas, como intentaremos demostrar *infra*.

b) Diferencia relativa a la finalidad que se persigue

En relación a esta segunda diferencia, cabe decir que la CP es una institución de objetivos más modestos⁸⁰ que la colonización agraria o interior, ya que se dedica predominantemente a la

⁷⁹ Vid., por todos, Angel CABO ALONSO, *Estado de la concentración parcelaria en España*, "Estudios Geográficos", nº 41 (158), de 1980, pág. 99; Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, pág. 12; y SNCOPYOR, *Servicio Nacional ...*, *op. cit.*, pág. 1.

⁸⁰ Entusiasmados por las grandes ventajas de la CP, algunos autores la han presentado como una especie de panacea para toda la problemática agraria, al tiempo que otros ampliaban sus límites hasta convertirla en una denominada "concentración parcelaria integral", que no ha sido prevista - ni lo está aún hoy en día - en nuestro ordenamiento jurídico, como demuestran las siguientes normas:

1ª) La primera Ley de CP (Ley de 20 de diciembre de 1952) no establece el concepto legal de esta institución. Pero coincidimos con Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de conferencias sobre la propiedad y la distribución de la tierra en España*, "YRYDA-Información", nº 26, abril a junio de 1978, pág. 17, en que "se presenta como una pura técnica agronómico-jurídica destinada a racionalizar la producción".

2ª) La exposición de motivos del Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre ordenación rural, no deja lugar a dudas respecto a las limitaciones que, sin menoscabo de sus ventajas, afectan a la CP: "La concentración parcelaria sigue resolviendo y resolverá en el futuro el gravísimo problema de la dispersión de las propiedades y explotaciones, pero es necesario poner en práctica un plan mucho más

reordenación de la propiedad entre los mismos titulares que han aportado las fincas afectadas, sin necesidad de que se constituyan nuevas explotaciones agrarias.

Bien al contrario, las actuaciones que se corresponden con la antigua colonización agraria (ahora incluidas en las llamadas "grandes zonas de interés nacional") van mucho más allá. Además de la reestructuración de los terrenos - y de las grandes obras públicas que se construyeron - la colonización tiene por finalidad la constitución de nuevas explotaciones agrarias y su reparto a personas diferentes de las que eran titulares de las explotaciones preexistentes.

No puede olvidarse, a estos efectos, que la finalidad última y global de la colonización - nunca alcanzada en su plenitud, como puntualiza BRETON SOLO⁸¹ -, es ni más ni menos que la de llevar a cabo una verdadera reforma agraria, a nivel estatal.

c) Diferencia relativa a la naturaleza social o técnica

La CP se justifica principalmente por la problemática técnica o económica de la parcelaria. Se trata, en definitiva, de reducir los costes de producción y mejorar las condiciones de explotación de las fincas rústicas, a fin de hacer más rentables las explotaciones ya existentes, de manera que sus propietarios puedan extraerles mejores rendimientos, a base de la optimización de los recursos disponibles (cfr. art. 173 de la LRDA). La colonización, por contra, se enfrenta a una problemática más social que económica - como ya reseñó en su momento la exposición de motivos de la Ley de CP de 20 de diciembre de 1952, generada por una injusta distribución de la tierra que margina a los campesinos desprovistos de terrenos productivos, y como ha venido a confirmar más recientemente la LARA andaluza.

Esta diferencia cualitativa ya fue contemplada por nuestro agrarismo clásico. BALLARIN MARCIAL⁸², por ejemplo, tras destacar que es en la legislación de colonización agraria donde destacan más los aspectos sociales (sin olvidar tampoco los técnicos, que igualmente están presentes en ella), señala que "en la legislación de Concentración Parcelaria predominan los aspectos técnicos sobre los sociales", bien entendido que éstos tampoco son totalmente ajenos a la CP, "pues puede aprovecharse la concentración para llevar a cabo el complemento de las pequeñas explotaciones, realizando en todo caso una obra social importante en la zona de que se trate". A su vez, GOMEZ GOMEZ-JORDANA⁸³, partiendo de la constatación de que la reforma agraria española se ha identificado básicamente con las actuaciones de colonización, asegura que "el problema de la reforma agraria es, ante todo, el que se plantea como consecuencia de una grave desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, o sea, persigue un ideal de justicia distributiva, mientras que la concentración parcelaria, indiferente a este orden de ideales, se propone ante todo aumentar la productividad de las explotaciones ya existentes".

Digamos finalmente que la mencionada problemática social ha sido a menudo el motor que ha movido a los legisladores de todo el mundo a regular la reforma agraria en su modalidad de colonización, como fórmula más apropiada para evitar el estallido de la violencia social en el campo⁸⁴, allí donde había una excesiva acumulación de terrenos agrícolas en pocas manos.

ambicioso que tienda a resolver en su conjunto la totalidad de los problemas que tienen planteados las zonas de acusado minifundio y, ante todo, el de la inadecuada distribución de la propiedad".

3ª) En este mismo sentido limitativo del alcance de la institución se expresa el art. 173 de la LRDA, en virtud del cual "la concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". Por otra parte, el TS ha puntualizado reiteradamente - *vid. ad exemplum*, las STS de 14.12.1983 (Arz. 6342) y 3.12.1985 (Arz. 975) - que las actuaciones de CP se han de limitar a las fincas rústicas. Esta contradicción entre algunas manifestaciones doctrinales y lo que establece la normativa jurídica nos demuestra el acierto de la doctrina establecida por el TC en el sentido de "la no conveniencia de definiciones ligadas a concepciones doctrinales, por su propia naturaleza siempre cambiantes" (*vid. les* STC 35/1982, de 14 de junio, y 39/1982, de 30 de junio).

⁸¹Víctor BRETON SOLO DE ZALDIVAR, *op. cit.*, pág. 48.

⁸²Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, pág. 304.

⁸³Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *op. cit.*, pág. 18.

⁸⁴*Vid.*, por citar un ejemplo relativamente cercano, la "Presentación" (término equivalente al que

Incluso en nuestro país, los legisladores autonómicos más afectados por esta problemática social reconocen explícitamente que éste es el verdadero objetivo de la reforma agraria que se proponen impulsar⁸⁵. La CP, en cambio, nunca se ha usado para esta finalidad, precisamente porque es una institución de carácter más técnico que social.

d) Diferencia relativa al régimen jurídico de la propiedad rústica que resulta afectada

La CP se fundamenta en el principio de la subrogación real, como ya especificaba la exposición de motivos de la Ley que introdujo esta institución en el ordenamiento jurídico español con carácter experimental. Por contra, en materia de colonización agraria, no existe ningún género de subrogación, puesto que los destinatarios de las fincas no han aportado otros terrenos con los que practicar la subrogación real.

Esta diferente naturaleza jurídica repercute en un diferente régimen jurídico de la propiedad, una vez concluidas las labores de redistribución. Es por ello que el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954, mediante el que se consolidó la CP en todo el país, ya advertía, en su exposición de motivos, de este diferente trato legal, a la vez que anunciaba la adopción de las medidas legales necesarias para evitar que las tierras aportadas por el INC a la concentración siguieran el régimen - obviamente, más intervencionista - de la propiedad objeto de colonización⁸⁶. Esta duplicidad de regímenes fue confirmada por la Ley 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de las tierras adquiridas por el INC o afectadas por sus planes, y se mantiene en la diferente regulación que la LRDA establece para uno y otro tipos de propiedad⁸⁷.

En el transcurso de los últimos años, alguna norma autonómica ha llegado a apuntar hacia un aumento del grado de intervencionismo, por lo que respecta al régimen jurídico aplicable a la propiedad concentrada. Es el caso, por ejemplo, de la navarra LFRIA, en cuyo art. 65.1 se establece que, "firmes las bases, las fincas incluidas dentro del sector a transformar en regadío quedan sujetas al régimen de las que, en adelante, denominaremos fincas regables por transformación".

Nada ha cambiado, en realidad, puesto que el segundo párrafo del mismo precepto legal desdice aquella primera apreciación, aclarando que "no obstante, firme el acuerdo de concentración, únicamente las fincas de reemplazo efectivamente transformadas quedarán sujetas al régimen de las fincas regables por transformación". Es decir, que la CP por ella misma no genera un régimen jurídico de intervención pública, que tan sólo afecta, por lo que respecta a esta Ley autonómica, a las fincas objeto de transformación en regadío.

e) Diferencia en cuanto al grado de aceptación actual y a las perspectivas de futuro

A nadie se le oculta que, en un principio, la colonización absorbía la práctica totalidad de las actuaciones de reforma agraria, no sólo en España, si no en todos los países en los que la problemática social derivada de la existencia de grandes latifundios se manifiesta con especial

aquí denominamos "exposición de motivos") de la colombiana "Ley 160 de 1994 (agosto 3), por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones". Esta norma regula la colonización, en el marco de un modelo de reforma agraria clásica, y la citada "Presentación" la justifica con estas expresivas palabras: "La norma de hoy, es un instrumento de paz, pues el mecanismo de negociación directa entre campesinos y propietarios evitará los problemas de invasiones y las situaciones de hecho que se dan en la actualidad, estableciendo nuevos parámetros en el manejo de los programas que lidera el Instituto".

⁸⁵ Vid., por todos, el punto nº 10 de la exposición de motivos de la LARA andaluza, que es muy expresivo en este aspecto, al reconocer que una de las finalidades principales de la reforma es "la solución de graves problemas sociales, ... por la extrema agudeza de la situación existente".

⁸⁶ Partiendo de la base de este diferente régimen jurídico, el art. 9 de la norma de referencia consagra el principio de aplicación general del régimen jurídico de la propiedad concentrada a todos los terrenos que integran el correspondiente perímetro. Si el legislador no dijera nada al respecto, los terrenos cedidos por el INC continuarían rigiéndose por su propio régimen jurídico. Para evitarlo, el primer párrafo del precepto concluye que ello debe hacerse "sin que queden sujetas a las restricciones que rigen para éstos".

⁸⁷ Vid. los arts. 28 y sgs., relativos al régimen jurídico de las tierras adjudicadas o constituidas por el IRYDA, frente a los arts. 235 y sgs., que establecen el régimen jurídico de la propiedad concentrada.

vehemencia. Con el paso del tiempo, en cambio, la obra colonizadora ha ido perdiendo gran parte de su importancia histórica como técnica de política agraria. Podría decirse incluso que es una actuación pública que ha quedado algo desprestigiada, o cuando menos, que ya no goza de la crítica favorable⁸⁸ que en otros tiempos la hiciera prevalecer sobre el resto de las manifestaciones del reformismo agrario⁸⁹.

Es muy significativa, en este sentido, la apreciación de RUIZ-RICO RUIZ y GALVEZ CRIADO⁹⁰, para quienes el más grande error de la LARA andaluza es "el haber ignorado las tendencias radicalmente contrarias al reparto de tierras existentes ya por entonces (se refieren al 1984, año de aprobación de la Ley) a nivel nacional e internacional⁹¹. La colonización y la CP son dos instituciones que tienen por objetivo la solución de una problemática muy diferente, razón por la cual cada una de esas instituciones ha de prevalecer en el momento y el lugar en los que predomina la problemática que la justifica.

Es por ello que durante algunas décadas predominó en España la colonización agraria. Y es por ello también que - ahora que la problemática social del mundo rural ha remitido - parece evidente que ha llegado el momento de buscar el desarrollo agrario preferentemente por otras vías.

La principal de esas vías es, a nuestro parecer, la CP. Por ello - contrariamente a lo que sucede con la colonización agraria - creemos que tiene un futuro asegurado, como una de las técnicas del reformismo agrario mejor adaptadas a la moderna realidad sociopolítica de España y de nuestro entorno⁹². Es un futuro que ya es presente en los países más desarrollados de

⁸⁸El primer agrarista que se desmarcó de aquella tendencia doctrinal tan proclive a la colonización es - hasta donde nos es conocido - Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de Concentración Parcelaria en España*, REA, núm. 10, 1955, págs. 65 y 66, cuando, sin atreverse a enfrentarse directamente a esa doctrina, ya apuntaba a la necesidad de adoptar un cambio de actitud: "No es de este momento hacer una crítica serena del alcance 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".

⁸⁹Sea o no fruto de esta pérdida de legitimación social de la colonización, lo cierto es que la LRDA ha obviado esta antigua denominación, pese a que su contenido normativo sigue perviviendo en ella.

⁹⁰Cfr. José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO, *op. cit.*, pág. 96.

⁹¹Cabe precisar que - aun considerándola esencialmente acertada en lo que atañe a la realidad jurídica y social española - no podemos compartir íntegramente esta afirmación. A nuestro entender, peca de exagerada al intentar extender a todo el mundo la escasa o nula incidencia que la colonización agraria tiene actualmente en nuestro país. Consideramos que no se puede ignorar que los países desarrollados (para los que podría ser válida la afirmación de ambos civilistas) constituyen todavía una minoría respecto a los subdesarrollados y a los que se encuentran en vías de desarrollo, y que en estos últimos países (entre los que se encuentran los hispanoamericanos) aún hay mucha labor a hacer en materia de colonización agraria. Así lo han entendido en los últimos años los respectivos legisladores.

Es de resaltar, en este sentido, la coincidencia de objetivos que hay entre la Ley española de colonización y repoblación interior, de 30 de agosto de 1907, y el denominado "Plan de Desarrollo del Salto Social", que las autoridades colombianas han puesto en marcha - ya a mediados de la década de los noventa - para la implementación de la nueva Ley de reforma agraria de aquel país sudamericano, en la que la colonización agraria mantiene aún una importancia capital, para la solución de la grave problemática social que allí hay planteada. De acuerdo con el citado Plan de desarrollo, en efecto, la reforma agraria de la denominada "Ley 160 de 1994" tiene el objetivo principal de "dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean", tal como se declara en la correspondiente exposición de motivos y se confirma, a nivel normativo, en el art. 10.2 de la Ley.

La realidad del resto de países iberoamericanos no se diferencia substancialmente de la colombiana, motivo por el que entendemos que la colonización agraria todavía sigue siendo necesaria allí. En nuestra opinión, ante la dramática situación de los campesinos de la mayoría de esos países - donde las ocupaciones de fincas y la violencia rural ocupan a menudo las primeras páginas de los rotativos -, la colonización ha de prevalecer inevitablemente. La CP aún puede esperar, porque la problemática básicamente técnica que trata de solucionar ésta ha de ceder ante la problemática social que se padece.

⁹²En este mismo sentido se manifiesta la doctrina más prestigiosa del momento actual, entre la que cabe destacar la figura del Dr. José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, págs. 88 y 89, quien, además de destacar "el papel central que ocupa la CP en el Derecho agrario" y hacer mención de los importantes efectos que la institución tiene sobre la propiedad rústica, y en general sobre las estructuras agrarias, acaba asegurando que, "respecto a la reforma agraria apenas basta con lo anterior para

Europa, como se está demostrando desde hace tiempo en Estados europeos tan avanzados como Alemania, Francia y los países del BENELUX.

Otro tanto se empieza a detectar a nivel español. Las más modernas legislaciones autonómicas aprobadas en este ámbito normativo demuestran el potencial de futuro que le queda a la institución jurídica de la CP, como instrumento de reforma agraria⁹³ que combina el máximo de ventajas para el fomento de la competitividad de las explotaciones agrarias con el mínimo grado de intervención sobre la propiedad rústica⁹⁴.

La doctrina que ha analizado esta legislación autonómica durante los últimos años parece haber llegado a la misma conclusión, como demuestra el interesante estudio de TELLEZ DE PERALTA y NAVARRO CASTILLO⁹⁵. Estos autores se refieren en concreto a la "reforma agraria en su modalidad de concentración", a la vez que aventuran la opinión de que se podría ensayar un concepto de la CP como "procedimiento administrativo especial, decretado por razón de utilidad pública como instrumento de reforma agraria para el mejor aprovechamiento del suelo agrícola".

III. LA ORDENACION RURAL

1. La ordenación rural, como resultado de la evolución histórica de la colonización y la CP

Durante mucho tiempo, la política española de reforma agraria se identificó prácticamente, como ya ha quedado dicho, con las actuaciones de colonización agraria. Llegó un momento, sin embargo, en que el legislador estatal consideró necesaria la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la CP, como un nuevo instrumento de reforma de las estructuras agrarias, justo en los albores de la segunda mitad del siglo XX.

Introducida con carácter experimental y limitada a un escaso número de términos municipales, la CP pronto se consolidó y se extendió por todo el país. Bien sea por la buena acogida que estas actuaciones tuvieron entre sus destinatarios, bien sea por el entusiasmo que en ella depositaron los gestores de la época, el caso es que poco a poco se fue pasando de la concepción estricta de la CP asumida por el legislador estatal a un modelo mucho más amplio

mostrar su virtualidad reformadora". Son afirmaciones que, escritas en el marco de la regulación de la CP de una de las CC. AA. que en estos momentos está demostrando más dinamismo en este tipo de actuaciones, confirman nuestro criterio de que - si se la dota de una regulación adaptada a la realidad de los tiempos modernos, a la Constitución española y al Derecho comunitario - esta institución tiene un potencial de futuro realmente esperanzador, en el seno del reformismo agrario.

⁹³Resulta muy significativo, a estos efectos, que, en la C. A. de Castilla y León (la más activa en esta materia), la CP sea gestionada por la denominada "Dirección General de Reforma Agraria".

⁹⁴Véase, por ejemplo, la confianza ciega en la CP que denotan los siguientes párrafos, extraídos de las exposiciones de motivos de algunas de las Leyes autonómicas reguladoras de la institución:

- "La preocupación de los poderes públicos por la situación actual de la agricultura y en particular por la competitividad y viabilidad de las explotaciones agrícolas se materializó en un plan de medidas urgentes e incentivos extraordinarios en relación con la concentración parcelaria y, dentro de éste, se planteó la necesidad de contar con un instrumento jurídico válido para la reforma de las estructuras agrarias" (LFRIA de Navarra).

- "... se articulan las actuaciones de la Administración autónoma en materia de ordenación agraria ... Destaca, por su importancia y repercusión social, la reordenación de la propiedad que se articula ..." (LOADR de Asturias).

- "La experiencia obtenida desde la fecha de la publicación de la LRDA ha demostrado la conveniencia de proceder a una regulación específica para Cantabria en el procedimiento de concentración parcelaria ..." (LCP-CANT de Cantabria).

- "Los problemas derivados de la fragmentación de las explotaciones agrarias, acentuados por las consecuencias derivadas de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, hacen necesaria una regulación legal que permita atender los aspectos concretos que, en materia de concentración parcelaria, ofrecen las circunstancias físicas y sociales de Castilla y León. La posibilidad de transformar las estructuras agrarias de Castilla y León exige instrumentos adecuados a las circunstancias de la misma, y atendiendo asimismo a los principios de la Constitución Española" (LCP-CYL de Castilla y León).

⁹⁵José Damián TELLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, págs. 455 y 456.

de actuaciones en las zonas objeto de concentración.

Se incluían tantas y tan variadas actuaciones de política agraria que, a la postre, ya no era reconocible la institución inicialmente creada, puesto que sus contornos jurídicos y fácticos habían quedado ampliamente desbordados por la realidad. Con motivo de la CP, se acababan practicando toda suerte de actuaciones que pudieran aportar algún beneficio o alguna mejora de la calidad de vida en la zona. A ello ayudó sobremanera el hecho de que era aquella la época dorada del intervencionismo público. El paternalismo imperante en los poderes públicos - que siempre había manifestado una destacada predilección por el sector agrario y por el mundo rural en general - se volcaba con preferencia en las zonas de CP.

De esta manera, se actuaba en nombre de la CP, pero ésta era sólo un señuelo, porque lo que se hacía realmente iba más allá de los límites lógicos y jurídicos de la institución. Era ya otra cosa: era, sencillamente, ordenación rural. Así lo entendieron finalmente los responsables estatales de la política agraria, a mediados de los sesenta, como evidencia la exposición de motivos del Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre ordenación rural, en la que se recuerda que la CP no es nada más que "la mera recomposición de las explotaciones diseminadas".

En este nuevo contexto del reformismo agrario, se regularon por primera vez en nuestro país las actuaciones públicas de ordenación rural, mediante el citado Decreto. Esta institución aparece, por tanto, como consecuencia del desbordamiento fáctico que se había producido del concepto legal de la CP⁹⁶ y a modo de un enriquecimiento de la política agraria llevada a cabo hasta entonces. Es, en definitiva, el resultado de una evolución de las diferentes modalidades que en el curso de los tiempos ha adoptado la intervención de los poderes públicos en el mundo rural.

La introducción de esta nueva institución en nuestro ordenamiento jurídico deviene, pues, la respuesta lógica al crecimiento ilimitado de las actuaciones de CP. Con la regulación de la ordenación rural, se resitúan las cosas en su justo sitio y se pasa a denominar a cada cosa por su propio nombre. La CP queda concebida como una más de las técnicas de las que se sirve la política agraria española para llevar a cabo las actuaciones globales de ordenación rural de las zonas previamente determinadas al efecto. Esta integración de la CP en un proceso más amplio, en todo caso, no devalúa en absoluto la institución, si no que la sitúa en sus justos términos.

Concentración parcelaria y ordenación rural aparecen así íntimamente unidas y coordinadas, lo que favorece la optimización de sus ventajas y la minimización de las desventajas que pudieran derivar de la ejecución de estas actuaciones públicas, que, como bien ha indicado el TS, tan acusada incidencia tienen sobre la propiedad rústica

2. Configuración jurídica de la institución de la ordenación rural

2.1 Primera regulación española de la ordenación rural

2.1.1 El Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre ordenación rural

Así como las instituciones de reforma agraria que la habían precedido en el tiempo fueron introducidas en nuestro ordenamiento jurídico mediante las correspondientes normas legales, resulta sorprendente comprobar que la ordenación rural - que, como hemos visto, tiene un ámbito de actuación superior al de la CP - fue regulada inicialmente en España mediante una norma sin rango legal: el Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre ordenación rural.

En su exposición de motivos, se justifica la incorporación de esta institución en el ordenamiento jurídico español en base a una serie de criterios de organización y de oportunidad que podemos reconducir a estas cuatro ideas básicas:

⁹⁶Cfr. Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y principales aspectos de la Ordenación Rural, en la obra colectiva Concentración parcelaria y ordenación rural*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1964, págs. 31, 35 y 42.

1ª) Incremento de las actuaciones de política agraria: la firme decisión del Gobierno de favorecer el sector agrario - se argumenta, en primer lugar - ha propiciado un aumento continuado de las actuaciones en el mundo rural.

2ª) Desbordamiento de la institución de la CP: se constata que, a falta de otra cobertura jurídica, gran parte de esas actuaciones se habían llevado a cabo al amparo del régimen jurídico de la CP. Ahora bien, como sea que esta institución no estaba prevista para cubrir esa variedad de actuaciones de política agraria, en la práctica, lo que se estaba haciendo no era solamente CP, si no una verdadera política de ordenación rural. Tanto es así que el antiguo Servicio de Concentración Parcelaria había tenido que cambiar su denominación por la, más adaptada a sus actuaciones reales, de Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

3ª) Necesidad de adaptar nuestro ordenamiento jurídico a la nueva realidad de la política agraria. No son pocas las ocasiones en que la realidad va por delante de la legislación. Eso es lo que ocurrió con la ordenación rural, que se había introducido en España por la vía de la práctica administrativa. El ordenamiento jurídico no podía quedar al margen de esta realidad.

Es por ello que, vista la voluntad política de continuar incrementando este tipo de actuaciones en el mundo rural, no bastaba con cambiar el nombre del organismo encargado de llevarlas a cabo, si no que había que aprobar los cambios normativos adecuados para dar a esta nueva modalidad de la política agraria la necesaria cobertura jurídica, clarificando su alcance, sus características definitorias y sus efectos jurídicos y de todo tipo. En respuesta a esta imperiosa necesidad, se aprobó el mentado Decreto 1/1964, de 2 de enero, con la declarada intención de regular los elementos característicos de esta institución, a cuyo objeto, se establece el concepto y el contenido de la ordenación rural, a la vez que se regula la composición, funcionamiento y competencias de los diferentes órganos que en ella han de intervenir.

2.1.2 Elementos distintivos de la ordenación rural que se implanta

El primero de los artículos de la norma reglamentaria que nos ocupa conceptúa la ordenación rural como la institución jurídica que "tiene por finalidad elevar el nivel de vida de la población agraria mediante la transformación integral de las zonas y la concesión de estímulos adecuados para la mejora de las estructuras agrarias".

Bajo un concepto tan amplio, caben - y así se confirma en la parte dispositiva del Decreto - la práctica totalidad de las actuaciones que los poderes públicos pueden llevar a cabo en el ámbito rural. Se incluyen, *ad exemplum*:

- Las tradicionales actuaciones de colonización, a las que se refiere esta norma empleando la terminología de "redistribución de la propiedad" (arts. 3º, 4º y 5º).

- La CP, a la que se refieren en concreto los arts. 2º (a tenor del que la ordenación rural se ha de realizar preferentemente en las zonas de CP), 3º - cuya letra b) incluye expresamente la CP entre las medidas a emplear en el marco de la ordenación rural - y 4º (en el que se dispone que las tierras sobrantes de la concentración han de pasar a formar parte de una denominada "reserva de tierras", que viene a ser una especie de Banco de Tierras, como el que posteriormente han venido a constituir diferentes CC. AA.).

- Cualquier otra actuación pública que tenga por objeto la elevación del nivel de vida de la población agraria (art. 1.1), mediante el fomento (art. 3º) de la agricultura de grupo, la modernización de las explotaciones agrarias, la formación de los agricultores, el establecimiento de industrias agrarias, la asistencia técnica a las explotaciones, etc., sin olvidar la concesión de créditos blandos (art. 9º), en las mejores condiciones que posibiliten en cada caso la coyuntura económica y la legalidad vigente.

En suma, la ordenación rural incluye todas las medidas de intervencionismo agrario que - como resume el art. 7 del Decreto - puedan servir para alcanzar las finalidades de "mejorar las estructuras agrarias, incrementar la superficie de explotaciones agrícolas insuficientes, facilitar la instalación de nuevos agricultores y las demás establecidas en el artículo tercero del presente Decreto".

Tan omnicomprensiva es la ordenación rural así concebida que ni tan sólo queda limitada por el ámbito de actuación de las competencias asignadas a su organismo gestor. Es decir, que no es preciso que las medidas que se adopten al efecto se correspondan con las competencias del organismo gestor, si no que éstas pueden ser sobrepasadas cuando convenga. Así lo dispone explícitamente el art. 14, en el que se encomienda a la Comisión Coordinadora de los Planes de Ordenación Rural la misión de informar todos los planes "en los cuales se incluya cualquier actividad que no sea de la competencia específica del SNCPYOR⁹⁷".

2.2 Primera regulación completa con rango de Ley

2.2.1 La Ley 54/1968, de 27 de julio, de ordenación rural

En el punto anterior hemos intentado demostrar la incongruencia que suponía el hecho de que, mientras la colonización y la CP se regulaban por sendas normas legales, la ordenación rural (que las engloba a ambas) estuviera regulada inicialmente por un simple Decreto.

Una regulación de tan bajo rango normativo no era nada lógica. Por eso, finalmente, hubo de intervenir el legislador. El resultado fue la aprobación de la Ley 54/1968, de 27 de julio, de ordenación rural, que se justifica precisamente por la necesidad de establecer una regulación con rango legal que - después de la etapa inicial, que califica de experimental, regida por normas de rango inferior - consolide, defina y articule idóneamente la institución jurídica de la ordenación rural.

La Ley, aprobada en una etapa dominada por los Planes de Desarrollo Económico y Social⁹⁸, incardina la ordenación rural en el marco más genérico de estas directrices generales del desarrollo económico y social del país, como consecuencia de las que es preciso llevar a cabo lo que la exposición de motivos no duda en calificar como "una honda transformación del medio rural".

Sobre esta base programática, la parte dispositiva de la Ley atribuye a la ordenación rural unas posibilidades casi ilimitadas. El art. 1.1 reconoce a esta institución unos objetivos casi ilimitados, indicando que "la ordenación rural tiene por finalidad conseguir la reestructuración de las zonas rurales en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales". Realmente, bajo este paraguas legal, cabía casi todo.

El art. 1.2 parece reconducir el ámbito de la ordenación rural hacia "la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y de características adecuadas", finalidad que efectivamente se consigue mediante las actuaciones de colonización (reguladas, bajo la rúbrica "De la adquisición y redistribución de tierras", en los arts. 7 al 15) y de CP (regulada en los arts. 16 al 28). No es, sin embargo, éste el único ámbito de actuación de la ordenación rural que se nos ofrece.

Si se relaciona aquel precepto legal con los que le siguen, se comprueba que el concepto legal de ordenación rural va mucho más allá. Se prevén también otras clases de actuaciones, como por ejemplo las dirigidas a fomentar la instalación de agroindustrias (art. 3º), la agricultura de grupo (art. 33) o el establecimiento de escuelas de formación profesional agraria (art. 45). Además - como ya hemos apuntado - el alcance de la ordenación rural no se limita a las competencias de la Administración agraria, si no que implica también a otras Administraciones Públicas, entre las que se citan expresamente las siguientes:

- Los Ayuntamientos, para conseguir el mejor aprovechamiento de sus fincas rústicas

⁹⁷Esta habilitación tiene una especial relevancia, ya que las competencias del citado Servicio ya son de por sí suficientemente amplias, especialmente si se tiene en cuenta que las funciones que le habían sido asignadas por su norma de creación quedaban ampliadas con la competencia residual prevista en el art. 17 del Decreto que ahora comentamos, en virtud del cual también le corresponden "todas las atribuciones no conferidas especialmente a otros Organismos por la legislación vigente".

⁹⁸En lo relativo a la influencia de estos Planes sobre la ordenación rural, *vid.* Francisco CORRAL DUEÑAS, *Ciclo de ..., op. cit.*, pág. 19, según el cual la implantación de la ordenación rural "era una forma de adaptar las reformas estructurales propuestas al Plan de Desarrollo".

(art. 39).

- El Ministerio de Educación y Ciencia, al que se encomienda la función de "intensificar la acción cultural en las comarcas de ordenación rural" (art. 45).

- El Ministerio de Gobernación, en relación principalmente con la "agrupación, fusión o incorporación de Municipios" (art. 47).

- El Ministerio de Hacienda, en relación con la concesión de ayudas especiales a los municipios que tengan la condición de capital de una comarca de ordenación rural.

- El Ministerio de la Vivienda, al que corresponde - junto con los Ministerios de Gobernación y de Agricultura - la ejecución de los denominados "Programas de expansión y mejora urbana en los pueblos que se señalen como cabecera de comarca"⁹⁹.

- En suma, todos los Ministerios cuyas competencias se vean afectadas por el amplio abanico de las actuaciones de ordenación rural que prevé y regula esta norma legal.

De esta manera, se consolida en nuestro país una concepción legal de la ordenación rural tan amplia que, de hecho, abarca toda la acción del Gobierno que pueda repercutir de alguna manera en la mejora de las condiciones de vida¹⁰⁰ y en la promoción de las comarcas seleccionadas.

2.2.2 Regulación actual de la ordenación rural

La ley 54/1968, de 27 de julio, de ordenación rural, es una de las muchas normas jurídicas que, cumpliendo con el mandato legal incluido en la disposición adicional cuarta de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del IRYDA, quedaron refundidas en el texto - aún vigente, a pesar de las deficiencias derivadas en gran parte de su condición de Ley preconstitucional - de la LRDA.

Así, pues, la regulación actual de la ordenación rural coincide substancialmente con la que hemos analizado en el epígrafe anterior, razón por la que renunciamos a hacer un nuevo análisis, ya que sería necesariamente repetitivo respecto al que ya hemos comentado más arriba¹⁰¹. Lo único que ha cambiado con la LRDA, respecto a la Ley 54/1968, de 27 de julio, es que ya no se habla de ordenación rural (como tampoco se cita la colonización).

En este contexto normativo, la CP - contrariamente a lo que han pretendido demostrar los autores que han hablado de "concentración parcelaria integral" - queda configurada como una más de las actuaciones que se pueden llevar a cabo en las comarcas de ordenación rural.

3. Ordenación rural y concentración parcelaria

3.1 Delimitación conceptual de ambas instituciones

Como gestores de la CP, conocemos bien la capacidad de animación que encierra esta institución. Nuestra experiencia profesional en la dirección técnico-jurídica de múltiples procesos de CP nos ayuda a entender que la pasión puesta en el empeño condujera a los primeros gestores a tratar de ampliar indefinidamente - tanto a nivel teórico como a nivel práctico - los límites de la CP.

⁹⁹Estos Planes incluyen la construcción de viviendas, así como la urbanización de terrenos para instalar en ellos polígonos industriales, residencias y, en general, todo tipo de servicios comunitarios.

¹⁰⁰Hasta tal extremo se materializó este objetivo, durante aquellos primeros años de vigencia de la ordenación rural, que incluso se llegó a crear toda una denominada "Red de teleclubs de ordenación rural", la relación de los cuales se puede encontrar en las publicaciones oficiales de la época (*vid., ad exemplum*, Eduardo FERNANDEZ COBARRO, *op. cit.*, pág. 58).

¹⁰¹Hay que tener en cuenta, a este respecto, que la misma disposición adicional 4ª de la Ley de creación del IRYDA, en su punto 2, dispone que el texto refundido ordenado en el punto 1 "respetará el contenido substancial de la normativa hasta ahora vigente". La LRDA, pues, no aporta nada de nuevo, en lo que respecta a la configuración jurídica de la ordenación rural, como tampoco lo hace respecto a la CP.

Es así como la doctrina oficial y paraoficial de los años cincuenta y sesenta se puso a elaborar un cúmulo de definiciones de la concentración, a cual más omnicompreensiva, de las cuales nos ocuparemos al tratar del concepto y la naturaleza jurídica de la CP.

Sería muy fácil dejarse llevar por esta tendencia a la magnificación de la institución, puesto que hemos podido comprobar día a día - como lo hicieron aquellos primeros gestores - las innumerables ventajas de este tipo de actuaciones públicas. Sin embargo, el sentido común y la más elemental prudencia - elementos sin los cuales no se puede llevar a cabo, a nuestro parecer, una labor de investigación seria y constructiva - nos obligan a acotar este concepto, reconduciéndolo a sus justos términos, sin exagerar su alcance ni su transcendencia jurídica, económica y social.

Más adelante, profundizaremos más en esta línea argumental; pero ya adelantamos que nuestro posicionamiento sobre el particular partirá - huyendo de toda tentación panegírica de la CP - de la siguiente distinción conceptual entre las dos instituciones que ahora nos ocupan:

1º) Cuando se trata de actuaciones públicas que tienden a solventar básicamente la doble problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria, estamos empleando la institución jurídica de la CP.

2º) En cambio, cuando el intervencionismo público va más allá y se dedica a planificar una mejora integral de la zona, lo que estamos realizando es una ordenación rural.

Es por ello que entendemos que, cuando algunos autores hablan de "concentración parcelaria integral", incurrir en una *contradictio in terminis*, puesto que el adjetivo integral no se adecúa al carácter limitado de la CP, si no que es más bien predicable de la ordenación rural.

Para confirmar que ésta es la interpretación correcta de ambas instituciones jurídicas, basta con realizar un detenido repaso de las respectivas regulaciones. Se comprobará que nunca una norma jurídica española ha hecho referencia a una supuesta "concentración parcelaria integral". Es una simple elucubración doctrinal basada en una práctica administrativa que sobrepasó conscientemente los límites de la CP¹⁰², sin que hubiera ningún fundamento jurídico para ello¹⁰³. Por contra, ya en la primera norma que reguló la ordenación rural en nuestro país, sí que se aplicó este calificativo, con pleno conocimiento de lo que se hacía. Así puede comprobarse en la exposición de motivos del ya citado Decreto 1/1964, de 2 de enero, en la que hay dos puntos que confirman nuestro criterio:

1º) Se define la ordenación rural como una institución destinada a hacer una transformación integral de las zonas afectadas: "La ordenación rural de las zonas consistirá, en suma, en la elevación del nivel de vida de la población agrícola a través de la transformación integral de su agricultura, planeada y realizada por la Administración, con la participación de los propios agricultores".

¹⁰²Recuérdese el criterio que ya hemos apuntado anteriormente a este respecto, que queda corroborado por la expresa confesión de Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de ...*, op. cit., pág. 19, en el sentido de que la ordenación rural se introdujo en nuestro país porque había un grupo de funcionarios que pretendían aumentar sus competencias por la vía de ampliar el ámbito de acción de sus operaciones de CP hasta límites más propios de la ordenación rural.

¹⁰³Tan cierta es la ausencia de fundamentos de esa extensión ilimitada de las actuaciones de CP que el propio Gobierno español sintió la necesidad de denunciarlo, aprovechando a estos efectos la exposición de motivos del Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre Ordenación Rural. En ella queda patente el abuso de la institución en el que se ha fundado parte de la doctrina para apelar a una inexistente "concentración parcelaria integral", que no tiene ningún género de consistencia jurídica, ni la ha tenido jamás en nuestro ordenamiento jurídico: "las actividades que desde hace diez años se vienen desarrollando en España bajo la rúbrica de Concentración Parcelaria han acabado por desbordar la idea que encierra esta expresión, lo que ha movido al Gobierno ... a modificar la denominación del Servicio de Concentración Parcelaria y ampliar su cometido a la Ordenación Rural, actividad más amplia, cuya definición y contenido constituyen el objeto del presente Decreto".

Es a esta abusiva práctica administrativa a la que parece referirse igualmente Fernando LOPEZ RAMON, op. cit., pág. 315, cuando indica que "a partir de los años 60, las actuaciones de concentración parcelaria se completan con un conjunto de instrumentos, sobre todo medidas de fomento tendentes a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas".

2º) Se compara esta nueva institución (para la que se reserva la función de la planificación integral) con las preexistentes instituciones jurídicas de la colonización y la CP (respecto de las cuales recalca que son mejoras concretas, o sea, no integrales): "la planificación integral de la mejora de una zona es obligada en los actuales momentos, sin perjuicio de que la realización de los distintos tipos de mejoras y acciones sean realizados, en cada caso, por los Organismos y dependencias idóneos".

El argumento definitivo, en cualquier caso, lo encontramos en el art. 3º de esta norma reglamentaria, en el que tanto la colonización como la CP aparecen citadas como sendas instituciones encuadradas en el marco global de la ordenación rural: "La ordenación rural de una zona agraria incluye todas o algunas de las medidas siguientes: a) Redistribuir la propiedad para constituir explotaciones económicamente viables. b) Llevar a cabo la concentración parcelaria, de acuerdo con la legislación específica sobre la materia".

En consecuencia, cuando parte de la doctrina califica la CP con el adjetivo "integral", en realidad lo que hace es hablar de un tipo de actuaciones públicas que no son sólo concentración, si no también y principalmente ordenación rural¹⁰⁴. Confunden sencillamente la parte con el todo, ya que la CP - aun reconociendo su enorme potencial de mejora de las estructuras agrarias - no deja de ser una parte más de la mejora integral de una zona, que es, como acabamos de ver, la ordenación rural, concebida ésta como la más amplia modalidad de la reforma agraria.

A la misma conclusión nos conduce el análisis de la Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural, tanto en lo que atañe a la exposición de motivos¹⁰⁵ como en lo relativo a su articulado¹⁰⁶.

3.2 La concentración parcelaria, como instrumento de ordenación rural

Al concluir la lectura de esta obra, el lector habrá captado sin ningún género de dudas nuestra convicción de que la CP es una institución que ha tenido una importancia capital en nuestra Historia reciente y que tiene un futuro muy esperanzador, por su capacidad de adaptación a los tiempos modernos, así como por las grandes ventajas que comporta, a las que haremos cumplida alusión cuando nos ocupemos de los fundamentos de esta institución jurídica. En nuestra opinión, le aguarda un gran porvenir, tanto a nivel del Derecho interno - que cada vez se habrá de ocupar de la CP con más intensidad - como a nivel del Derecho comunitario¹⁰⁷ y del contexto internacional (OMC, correspondiente al antiguo GATT¹⁰⁸, principalmente), que

¹⁰⁴Cfr. Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, págs. 315, 333, 334, etc., parece admitir este criterio cuando presenta la ordenación rural como una "vía ampliadora de las actuaciones de concentración parcelaria", integrada por una serie de actuaciones administrativas (entre las que incluye la CP) "tendientes a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas", llegando a la conclusión de que "se trataba, en definitiva, de una reforma integral del medio rural afectado".

¹⁰⁵Después de señalar los objetivos de esta norma jurídica, la exposición de motivos indica que "con este objeto, la Ley regula y fomenta la compra y redistribución de tierras (o sea, la colonización), señala una nueva orientación a la concentración parcelaria, ...".

¹⁰⁶La Ley dedica a la CP todo su Título II, cosa que acredita suficientemente su voluntad de que esta mejora quede encuadrada en la planificación general de la ordenación rural. Por otra parte, el art. 3º de la norma ordena a la Administración que - cuando las circunstancias de la zona así lo aconsejen - realice la CP allí donde se haya aprobado llevar a cabo la ordenación rural: "Acordada la ordenación rural de una comarca a tenor de lo dispuesto en el artículo anterior, el Ministerio de Agricultura determinará, mediante Orden ministerial, las zonas que en ella han de ser objeto de concentración parcelaria".

¹⁰⁷En el momento de practicar nuestra investigación jurídica, a través del buscador comunitario "Eur-Lex" se podían localizar más de treinta normas y actos jurídicos comunitarios que tienen incidencia sobre la CP. Y lo que es más importante, la tendencia sigue siendo positiva, cosa que demuestra la vigencia y la proyección de futuro que tiene esta institución, arropada ahora por el ordenamiento jurídico comunitario como jamás lo había estado.

¹⁰⁸Es preciso recordar, a estos efectos, que, como ha recordado Sebastián MARTIN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre las comunidades de regantes*, en la obra colectiva *Actas de las II Jornadas de Derecho Agrario. Problemas jurídicos actuales del aprovechamiento del agua en la agricultura*, Logroño, 1998, pág. 122, el futuro de nuestro sector agrario dependerá más de la evolución de la PAC y de lo que se decida en la OMC que de las decisiones que se adopten en nuestro país, lo cual no ha de obstar, evidentemente, para que las Administraciones españolas pongan al alcance de los profesionales agrarios todos los instrumentos - entre los que no puede faltar, a nuestro parecer, la CP -

requiere unas explotaciones agrarias cada vez más competitivas, como conditio *sine qua non* para su subsistencia. Esta convicción no empuja, sin embargo, a lanzar la advertencia de que no todas las actuaciones que se desarrollan en el mundo rural pueden encuadrarse bajo el paraguas conceptual de la CP.

Nuestro análisis de la normativa reguladora de ambas instituciones nos lleva a la conclusión de que la CP es una técnica más¹⁰⁹ - de complicada realización y de gran trascendencia económica, jurídica y social, como resalta Aurelio GUAITA¹¹⁰, pero una técnica más, a fin de cuentas - de la institución más compleja que es la ordenación rural. Dicho de otro modo, la CP es una parte del conjunto de actuaciones públicas que se ejecutan a menudo al amparo de la regulación de la ordenación rural¹¹¹ y - a un nivel aún más global - de la reforma agraria en general¹¹².

Existe, por tanto, la posibilidad de realizar actuaciones de ordenación que, como regla general, se debe realizar en las zonas de CP. Debe ser así, como regla general, la ordenación rural se debe realizar en las zonas de CP. «á βΓΘ () β∞φσε (σ'ά) ε βά•άν (≥βάθ ε ≤ (θ () πθ η ε σάμ.) ε πθ η ε β≥β ε άπ η ε Ω.) ε (βφσε (σ'ά βάΓ) σε ά≤στ.) ≥ η ά≡σ≥νάσάθφ≡η ≥ (β ε (σά±) σά≤σάσε (θσε Σβά±) σά (βφΓθέν pueden funcionar por separado. Así, cuando el art. 2º del Decreto de referencia establece que sus disposiciones "serán de aplicación preferente .. en primer término, en las comarcas que vayan a ser concentradas, o donde existan zonas de concentración parcelaria", está apuntando dos ideas que no deberían caer en el olvido:

1ª) Que, como regla general, la ordenación rural se debe realizar en las zonas de CP.

2ª) Que, si preciso fuera, también se podrá llevar a cabo la ordenación en otras zonas.

Ello no supone una devaluación de la institución jurídica de la CP, ni mucho menos su substitución por la ordenación rural.

La exposición de motivos del mismo Decreto que implantó en España esta última institución ya distinguía el diferente alcance de ambas instituciones - conceptuando la ordenación rural como un tipo de actuación de ámbito superior al de la CP. Dejaba igualmente patente que, sin perjuicio de su necesaria coordinación, la CP y la colonización se continúan rigiendo por sus propias normas reguladoras, al tiempo que siguen siendo gestionadas por los organismos gestores previstos en la legislación respectiva¹¹³. La concentración se convierte así en uno de

que se consideren necesarios para incrementar la competitividad de sus explotaciones agrarias.

¹⁰⁹Creemos que es ésta la concepción de la CP que quería expresar Ramón BENEYTO SANCHIS, cuando se refería a "la conveniencia de la concentración parcelaria en un programa nacional de la ordenación de las inversiones (vid. el Prólogo de la obra colectiva, dirigida por Luis GARCIA DE OTEYZA, *Variación de los factores de la producción agrícola como consecuencia de la Concentración Parcelaria*, Ministerio de Agricultura-Servicio de Concentración Parcelaria, Madrid, 1962).

¹¹⁰Aurelio GUAITA, *op. cit.*, pág. 215.

¹¹¹Este es, a nuestro leal saber y entender, el verdadero significado que la LRDA da a la CP. A pesar de que no indica en ningún precepto que sea un instrumento de la ordenación rural, ni tan sólo que lo sea de la reforma agraria, su articulado demuestra estar redactado desde una concepción instrumental de la concentración, como evidencian sus arts. 96.1 ("Publicado el Decreto que declare de interés nacional la transformación de una zona regable, se determinarán, por Orden del Ministerio de Agricultura, las superficies de la zona en que haya de realizarse concentración parcelaria") y 117 ("La concentración parcelaria en las zonas regables estará sujeta a las normas del Libro III, Título VI, de la presente Ley").

¹¹²Confirma este criterio la respetable opinión manifestada en 1974 por Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA, *op. cit.*, pág. 21. Su pensamiento sobre la evolución desde las actuaciones iniciales de CP a las, más amplias, de ordenación rural se pone de manifiesto cuando se refiere "a lo que nació como un esbozo de concentración parcelaria y ha culminado en el más ambicioso y omnicompreensivo concepto de Ordenación Rural". Pero lo que no se puede hacer es seguir denominando "concentración parcelaria" al conjunto de actuaciones públicas que integran la ordenación rural. Y esto demuestra tenerlo muy bien asumido LAMO DE ESPINOSA, puesto que manifiesta paladinamente que la CP está llamada vocacionalmente "a ser una parte más de la política de reforma de estructuras o, si se quiere, para llamar a las cosas por su nombre, de la reforma agraria". Compartimos este planteamiento, ya que, como se puede comprobar, coincide perfectamente con nuestro discurso sobre la CP.

¹¹³No podía ser de otra forma, puesto que, por la simple aplicación del principio de jerarquía normativa, un Decreto no podía derogar ni modificar las normas de rango legal reguladoras de ambas instituciones preexistentes.

los medios a través de los cuales se llega a la ordenación rural, aunque siga rigiéndose por una normativa específica que regula detalladamente un procedimiento especialmente diseñado al efecto por el legislador. Así ha sido siempre y así sigue siéndolo en el momento actual, puesto que:

- La Ley 54/1968, de 27 de julio, de ordenación rural - mediante la que se consolidó la regulación de esta institución en España, elevándola a nivel legal - no introdujo cambios substanciales a este respecto.

- La LRDA no ha introducido al respecto ninguna otra novedad que la supresión de la antigua denominación "ordenación rural", que ahora queda incluida - como la CP y la antes denominada "colonización" -, en el concepto global de "reforma y desarrollo agrario".

IV. A MODO DE CONCLUSION

1. Las tres fases históricas del reformismo agrario español

La intervención administrativa en el mundo agrario - el reformismo agrario, en definitiva - ha evolucionado paulatinamente en el curso de los tiempos, pasando por tres etapas consecutivas que, en nuestra opinión, se podrían sintetizar en la forma que indicamos a continuación.

1.1 Fase de predominio colonizador

En un principio, la reforma agraria clásica se fundamentaba casi por completo, como hemos visto, en la creación de nuevas explotaciones, mediante los correspondientes asentamientos.

En esta primera fase, que abarcaría el período de 1907 (Ley de colonización y repoblación interior) hasta 1952 (primera Ley española de CP), la CP y la ordenación rural eran instituciones ajenas a nuestro ordenamiento jurídico.

Creemos que este predominio absoluto de la colonización sobre la CP no era debido a condicionamientos técnicos, económicos ni jurídicos, si no tan sólo a razones de tipo político, relacionadas con la urgencia de soluciones que exigía la preocupante problemática social creada por la concentración de grandes latifundios en pocas manos. Un estudio de la época¹¹⁴ editado desde las instancias oficiales así lo declaraba explícitamente, reconociendo la incongruencia que suponía el dedicar todos los esfuerzos del intervencionismo agrario a la lucha contra el latifundismo - lucha que, por otra parte, el propio estudio califica de "demagógica" -, olvidando que el minifundismo y la dispersión parcelaria también eran nocivos para la economía agraria.

Llegó un momento, en todo caso, en el que la atomización de la tierra era tan grave en algunas tierras de España que la clase política tomó conciencia de que había que afrontar también esta doble problemática. Sea por influencia del estudio oficial que nos ocupa o sea porque este estudio fue editado precisamente por el IEAS cuando ya se había decidido adoptar las medidas necesarias al efecto, el caso es que el mismo año 1952 se aprobó la primera Ley española de CP.

1.2 Fase de afloramiento de la concentración parcelaria

¹¹⁴ Vid. Instituto de Estudios Agro-Sociales, *El parcelamiento de la propiedad rústica en España*, Instituto de Estudios Agro-Sociales, Madrid, 1952. Con una sinceridad digna de encomio, el organismo editor reconoce en la presentación de este estudio: "La magnitud de otro problema de distribución de la propiedad rústica, el de los latifundios, que por su carácter preferentemente social, más que económico o técnico, ha pasado a formar parte de los programas de todos los partidos políticos y ha sido, por tanto, presa fácil de la demagogia de éstos, no ha dejado vislumbrar las ventajas de todo orden que podrían alcanzarse mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas fragmentadas". Se lamenta, además, del tiempo perdido en la adopción de medidas al respecto, habida cuenta de que "los beneficios que se derivarían al estructurar de forma racional estas parcelas dispersas, han quedado olvidados y postergados por la fácil y popular empresa de dividir grandes fincas con objeto de asentar en ellas parte de la población agrícola excedente".

Durante esta segunda fase - enmarcada entre la Ley de CP de 1952 y la primera referencia legal a la ordenación rural (incluida en la Ley de 28 de diciembre de 1963, de aprobación del I Plan de Desarrollo Económico y Social) -, se abrió paso (sin hacer por ello desaparecer la colonización agraria¹¹⁵) la institución jurídica de la CP.

No es ésta una institución aislada y desvinculada de todo lo que se había hecho hasta entonces, ni es tampoco la panacea para la resolución de toda la problemática del mundo rural, como en su momento proclamó algún entusiasta de la institución¹¹⁶.

En los epígrafes anteriores, ha quedado patentizado nuestro posicionamiento al respecto, basado en la consideración de que se ha de reconducir a sus propios límites la valoración que hasta la fecha se ha hecho de la CP. Entendemos, en este sentido, que no se han de infravalorar sus innegables ventajas, pero tampoco se ha de caer en el extremo opuesto de considerarla una actuación de alcance ilimitado.

En definitiva, nuestro análisis de la institución parte de la conceptualización de la CP como una institución incardinada en el marco más amplio de la ordenación rural, como un instrumento de la reforma agraria¹¹⁷. Desde este mismo posicionamiento ponderativo de la CP en relación con los otros instrumentos de la reforma agraria y del desarrollo rural, adquiere pleno sentido la opinión manifestada al respecto por ALENZA GARCIA¹¹⁸, que sitúa los orígenes de la CP en "la vorágine legislativa sobre la reforma agraria acaecida en nuestro país a mediados del presente siglo".

La CP fue introducida, en efecto, en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley de 20 de diciembre de 1952, norma aprobada con un declarado carácter experimental y de aplicación limitada a un reducido número de términos municipales de problemática diferenciada.

Una vez superadas las iniciales vicisitudes - a las que no era ajena la normativa vigente en aquella época, con la cual topaba a menudo la nueva institución, como denunciaron reiteradamente la doctrina clásica¹¹⁹ e incluso las exposiciones de motivos de la normativa

¹¹⁵La colonización sigue vigente en nuestro ordenamiento jurídico, regulada actualmente por los artículos 92 a 127 de la LRDA - ahora bajo la rúbrica de "grandes zonas de interés nacional" -, siéndole aplicables igualmente los arts. 20 a 42 de esta misma norma legal.

¹¹⁶*Vid., ad exemplum*, Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria, Publicaciones Españolas*, Madrid, 1957, pág. 28. El investigador siente un poco de vergüenza ajena, como gestor de actuaciones de CP, cuando debe hacerse eco de soflamas tan exageradas como la de este autor, que, olvidando la necesaria medida que debería acompañar todas las manifestaciones doctrinales, escribe: "...los hombres inteligentes, que tanto abundan en nuestros medios rurales, han acogido la concentración parcelaria como lo que realmente es: como una panacea que curará, nadie lo duda, todos los males que padece la agricultura española". Entendemos que no son necesarios panegíricos tan exorbitantes para dar a entender las ventajas - por lo demás, innegables - de la CP. La misma doctrina clásica se encargó de desmentir tan exageradas manifestaciones de entusiasmo. Una desautorización en toda regla la encontramos en el estudio de Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, pág. 28. Como concienzudamente expone este último autor - a la sazón, Subdirector General del SNCPYOR -, "equivocadamente se había considerado que la concentración parcelaria resolvería la totalidad de los problemas de la zona, cuando en realidad lo que se pretendía y conseguía era solucionar los inconvenientes derivados de la diseminación parcelaria".

¹¹⁷Esta idea de la incardinación de la CP en un proceso más amplio ha sido asumida por autores clásicos - como, por ejemplo, Luis GARCIA DE OTEYZA, *op. cit.*, págs. 26, 33, 42 y sgs., que contempla la CP como una más de las técnicas de la ordenación rural - y por autores contemporáneos, entre los que destacan con luz propia José Damián TELLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, pág. 456, que mientan en su estudio la que denominan "reforma agraria en su modalidad de concentración", en clara referencia a la condición de la CP como instrumento de reforma agraria.

¹¹⁸José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 88.

¹¹⁹*Vid.*, en este sentido, Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, *op. cit.*, pág. 70, y Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 33. El primero llega a la conclusión de que "jamás se había producido una convulsión tan violenta en los esquemas del Derecho privado". Ambos coinciden en asegurar que la introducción de la CP en nuestro ordenamiento jurídico tuvo los efectos de un auténtico rompecabezas jurídico para los juristas de la época. Se les exigía prácticamente la cuadratura del círculo, porque debían resolver una cuestión tan complicada como ésta que plantea el propio BALLARIN MARCIAL: "¿Cómo pueden continuar subsistentes todas las realidades jurídicas que tienen por base una finca determinada, comprendida dentro de ciertos límites, cuando su entidad territorial deja de ser algo individualizado, para convertirse en una porción indeterminada de otra realidad física?".

posterior¹²⁰ sobre la institución -, la CP se extendió rápidamente por todo el país, gracias al empuje que se le dio con la creación del SCP, por Ley de 20 de julio de 1955.

1.3 Fase de la ordenación rural

El éxito de las primeras actuaciones de CP animó tanto a los gestores de la CP que al final los estrechos márgenes de la institución se vieron superados de tal forma que, primero el Gobierno (Decreto 1/1964, de 2 de enero) y después el legislador (Ley 54/1968, de 27 de julio) tuvieron que tomar cartas en el asunto para reconducir la situación, añadiendo a nuestro ordenamiento jurídico la nueva institución de la ordenación rural. El carácter globalizador de las actuaciones de reforma agraria que asume desde entonces esta institución se hace patente en el hecho de que, pocos años después, cuando se preparaba la creación del que acabaría denominándose Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), una de las denominaciones que se le pretendía imponer era la de Instituto de Ordenación Rural¹²¹.

Finalmente, la Ley de creación del citado organismo (Ley 35/1971, de 21 de julio) confirmó la nueva concepción de la reforma agraria que, a través del texto refundido de la LRDA, ha llegado hasta nuestros días: "Los movimientos reformistas en la agricultura no son ya, en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra, si no complejos sistemas de actuaciones que van desde la expropiación de grandes propiedades por causa de interés social hasta la concentración parcelaria".

Esta nueva concepción de la reforma agraria incluye, obviamente, la ordenación rural - como se demuestra por el hecho de que la disposición adicional cuarta de la citada norma legal ordene refundir en el texto de la LRDA la Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural -, a pesar de que el articulado de la LRDA no emplee expresamente esta nomenclatura, sustituida ahora por la de "zonas de ordenación de explotaciones".

De esta forma, la ordenación rural se introduce en nuestro ordenamiento jurídico como la tercera fase de nuestra peculiar experiencia de reforma agraria¹²².

2. Refundición de las diferentes manifestaciones del intervencionismo agrario en la LRDA

2.1 Cambios introducidos en la nomenclatura de las diferentes instituciones

En 1971, el legislador español tomó una decisión a favor de la opción codificadora del Derecho Agrario vigente en España, que obviamente había de afectar a las tres manifestaciones del reformismo agrario que acabamos de analizar.

En cumplimiento del mandato legal incluido en la disposición adicional cuarta de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del IRYDA, el Gobierno tuvo que ordenar y sistematizar en un solo texto normativo todas las Leyes reguladoras de la actividad pública de intervención en el sector agrario y el mundo rural en general.

Entre las mismas Leyes se encontraban obviamente las que hasta entonces habían regido las actuaciones administrativas en materia de colonización, CP y ordenación rural, todas las cuales quedaron derogadas al aprobarse el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprobaba el texto refundido de la vigente LRDA.

Como novedad terminológica aportada por el mentado texto refundido, cabe resaltar que, de

¹²⁰En la exposición de motivos del Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954, por el que se dictan diferentes normas relativas a la CP, se justifica la necesidad y urgencia de esta vía normativa por el hecho de que "los trabajos de concentración, que con carácter experimental han dado comienzo ... permiten ya apreciar algunas dificultades de orden legal o reglamentario que entorpecen o pueden entorpecer el ritmo de los trabajos, y que no cabe subsanar por medio de Ordenes ministeriales, atendiendo al rango de los preceptos cuya aplicación se hace necesario excusar".

¹²¹Cfr. Miguel DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, pág. 37.

¹²²Este criterio clasificatorio es muy similar al que en su momento apuntara Francisco CORRAL DUEÑAS, *Ciclo de ...*, *op. cit.*, pág. 19, cuando se refería a "la llamada Ordenación Rural" como el "tercer punto del programa reformador de la pequeña propiedad".

las tres manifestaciones del intervencionismo agrario que hemos analizado, sólo una - precisamente la CP - conserva su denominación tradicional. Las otras dos - colonización y ordenación - han desaparecido de este texto normativo, diluidas bajo el rótulo genérico de las actuaciones de "reforma y desarrollo agrario", y caracterizadas, respectivamente, como "grandes zonas de interés nacional" y "zonas de ordenación de explotaciones". Creemos que esta denominación de la nueva ley es el resultado de refundir en ella los dos conceptos fundamentales que inspiraban el agrarismo de principios de los setenta: el tradicional de la reforma agraria, al que en aquella época se añadió la apelación al desarrollo agrario, principio inspirador de los conocidos Planes de Desarrollo Económico y Social.

La exposición de motivos de la Ley 35/1971, de 21 de julio, parece ofrecer bien pocas dudas al respecto, puesto que, después de enaltecer la transcendencia de las actuaciones del INC y del SNCPYOR, justifica la necesidad de la nueva Ley por el hecho de que el país ya había alcanzado un grado de desarrollo suficiente para "asociar las ideas de reforma y desarrollo agrario". En todo caso, consideramos que este cambio terminológico no tiene más repercusiones - a los efectos que nos ocupan - que la dicha desaparición de unas denominaciones que se habían popularizado en España¹²³, visto que, por lo que respecta a la regulación material de las instituciones afectadas, la LRDA sigue regulando - ahora ya sin citarlas como tales - tanto las actuaciones de colonización como las de ordenación rural.

En lo que atañe a la CP, conserva su tradicional nomenclatura y se ha continuado aplicando hasta el momento actual por todo el país, allí donde la problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria han hecho necesaria esta intervención de la Administración agraria.

2.2 Régimen jurídico vigente de las diferentes manifestaciones del intervencionismo agrario y transcendencia de los cambios terminológicos introducidos

2.2.1 De la colonización a las grandes zonas de interés nacional

En el momento actual, las actuaciones administrativas antes denominadas "colonización" se rigen básicamente por el Título III ("Grandes zonas de interés nacional") del Libro III ("Actuaciones en comarcas o zonas determinadas por Decreto"), correspondiente a los arts. 92 a 127 de la LRDA, por más que también les son de aplicación las prescripciones generales de este texto refundido incluidas en su Título Preliminar (arts. 1º a 8º), así como los títulos primero ("Adquisición y redistribución de tierras") y segundo ("Régimen de las tierras y de las Explotaciones Familiares adjudicadas o constituidas por el Instituto") del Libro II, que incluyen los arts. 20 a 42.

La sustitución terminológica de "colonización" por "grandes zonas de interés nacional" no debería tener, en principio, ninguna transcendencia práctica. Con una u otra denominación, las actuaciones son las mismas¹²⁴ - o podrían serlo, para ser más exactos, porque en realidad ya se ha perdido aquella vorágine colonizadora que había caracterizado a la actuación del INC y del IRYDA -, habida cuenta de que la nueva normativa se asemeja substancialmente a la anterior.

Cabe decir, por otra parte, que la LRDA no explica las razones del mencionado cambio de nomenclatura, que parece responder a una actitud vergonzante, por las connotaciones de país subdesarrollado que tradicionalmente ha acompañado a la colonización. Si es por este motivo, la mutación terminológica estaría fundamentada en un prejuicio inútil, porque nadie se ha de avergonzar de nombrar a esta institución por el nombre con que se la conoce en todo el mundo y que países más desarrollados que el nuestro siguen utilizando sin complejos¹²⁵.

¹²³A esta misma conclusión parecen haber llegado - aunque no lo manifiesten explícitamente - José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, pág. 89, y Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, págs. 283 y 320, cuando mencionan estos cambios terminológicos sin hacer mención de ninguna repercusión práctica en la regulación de las actuaciones antes denominadas "colonización" y "ordenación rural".

¹²⁴Como bien ha escrito Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 355, "las actuaciones para la transformación económica y social de grandes zonas se traducen ... en la constitución de un conjunto de nuevas explotaciones agrarias de tipo medio, que son distribuidas ... entre colonos". A pesar del cambio de nomenclatura, por tanto, la colonización sigue plenamente vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

¹²⁵Aunque parezca sorprendente, la colonización sigue vigente en un país tan desarrollado como

Es por ello que consideramos muy correcta la actitud adoptada por algunos legisladores autonómicos, que no han renunciado a emplear la antigua denominación, como lo demuestra el hecho de que, veinte años después de la aprobación de la LRDA, el legislador andaluz aún haga referencia a las "actuaciones de colonización", como uno de los instrumentos de planificación territorial de la Junta de Andalucía (*vid., ad exemplum*, el art. 3.1 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía).

2.2.2 De la ordenación rural a las zonas de ordenación de explotaciones

Lo que antes se denominaba "ordenación rural" ha sido substituido por la nueva nomenclatura de las "zonas de ordenación de explotaciones" (ZOE), en el texto refundido de la LRDA¹²⁶. Su regulación se ha mermado notablemente, hasta quedar reducida a los arts. 128 y 129¹²⁷ (preceptos fundamentales), en el bien entendido de que, como al resto de las actuaciones de las Administraciones agrarias de nuestro país, también deberá aplicársele las prescripciones generales de los ocho primeros preceptos de esta norma legal.

En este contexto, hemos de matizar que, si en el caso de la colonización considerábamos que no había cambiado nada más que la denominación, no podemos ser tan taxativos respecto a las actuaciones de ordenación rural. En este caso, se podría pensar que la novedad normativa no se limitó al cambio terminológico, si no que el Gobierno fue más allá de lo que le correspondía, desvirtuando en buena medida la naturaleza de reforma agraria integral que se reconocía legalmente a la antigua ordenación rural.

Recordaremos, a estos efectos, que la Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural, establecía (art. 1º) que este tipo de actuaciones tenían por objeto - además de la constitución de explotaciones agrarias viables económicamente - una verdadera reforma integral de las zonas afectadas, incluyendo promociones tan variadas como "la formación profesional y cultural, la reestructuración de núcleos rurales, la instalación de industrias, servicios y cuantas actividades conduzcan a mejorar el bienestar social de la población". En definitiva, la ordenación rural estaba conceptuada legalmente como un auténtico programa de desarrollo rural integral. Así lo entendió también la doctrina mayoritaria del momento¹²⁸.

En cambio, la regulación vigente de las ZOE da la impresión de que ha devaluado cualitativamente esa concepción originaria, substituyéndola por la nueva concepción que expresa el art. 128 de la LRDA, de la que han desaparecido las referencias a las actuaciones complementarias, que hacían posible la consecución de la reforma integral de las zonas en cuestión: "La ordenación de explotaciones a que se refiere el artículo 5º tiene por principal objeto promover en una zona y un plazo determinados, mediante las ayudas y estímulos que se establecen en este título, la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas en orden a su estructura, capitalización y organización empresarial".

la Confederación Helvética. Basta consultar al efecto el título quinto de la Ley Federal de 3 de octubre de 1951, "*sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population Paysanne*", que, en su redacción actualizada a 1 de enero de 1994, aún incluye explícitamente la colonización entre las "*améliorations foncières*" que se regulan, disponiendo al efecto el art. 77.2 que "*les dispositions sur les améliorations foncières s'appliquent aussi à la colonisation agricole prévue à l'article 92*".

¹²⁶Esta sustitución terminológica se orienta justo en sentido contrario de lo que requieren los tiempos modernos, puesto que el Derecho comunitario se está orientando precisamente hacia la ordenación integral del mundo rural, en vez de hacerlo sólo hacia la ordenación de las explotaciones agrarias. La mejor prueba del error cometido con dicho cambio de denominación es que en Francia, el país que siempre ha obtenido más provecho de las posibilidades que ofrecen las ayudas de la PAC, la nueva redacción del art. L.121 del *Code Rural* prevé la constitución de las comisiones comunales y de las departamentales de ordenación rural, como atestigua el TEDH en su sentencia de 4.6.1999 (Arz. TEDH 1999\24).

¹²⁷Además de esta concisa regulación legal, hay que contar con sendos Decretos que - uno en los años setenta y otro en los ochenta - extendieron a todo el territorio nacional las ventajas de la ordenación rural: el Real Decreto 931/1977, de 28 de marzo, sobre actuaciones de ordenación de explotaciones del IRYDA en el ámbito provincial, y el Decreto 200/1982, de 15 de enero, por el que se establecen medidas especiales para la modernización de las explotaciones agrarias, extendiendo a todo el territorio nacional determinados beneficios que se conceden a las ZOE.

¹²⁸Cfr. Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA, *op. cit.*, pág. 22.

A la vista de esta aparente extralimitación en la redacción final del texto refundido de referencia, no nos puede extrañar que parte de la doctrina¹²⁹ se haya planteado incluso la posible nulidad de esta regulación, entendiéndola que entra en contradicción con la Ley de ordenación rural que se había de refundir, cuyo contenido normativo se tenía que haber respetado imperativamente¹³⁰.

Prima facie, en efecto, todo hace pensar que debería tomarse en consideración una posible nulidad de los preceptos de la LRDA que regulan las ZOE. Sin embargo, no creemos que sea necesario llegar a tales extremos. Bastaría con interpretar la regulación de la LRDA en base a la concepción de la ordenación rural que implantó en su momento la Ley 54/1968, de 27 de julio. Entendemos que éste es el criterio hermenéutico más correcto, porque la concepción excesivamente estricta que parece ofrecer el art. 128 de la LRDA queda complementada con el contenido normativo del art. 129, en el que se autoriza a la Administración gestora a emplear en las ZOE técnicas de reforma agraria como la CP y todo tipo de obras públicas, siéndole de aplicación los arts. 59 a 91 de la misma norma legal¹³¹. Así lo interpretó públicamente, justo después de la refundición normativa, el entonces Presidente de la Comisión de Agricultura en las Cortes Españolas y de la Asociación Española de Derecho Agrario, Emilio LAMO DE ESPINOSA¹³².

Se confirma así, por tanto, el criterio que ya hemos expresado más arriba, en el sentido de que no se ha de considerar que los cambios de denominación habidos comporten una modificación substancial de la normativa que se refunde en la LRDA, porque si realmente se hubiera producido tal cambio, el articulado que lo estableciera sería nulo de pleno Derecho, ya que el Gobierno, como ha quedado dicho, no estaba habilitado para introducir modificaciones substanciales en la normativa refundida.

Así, pues, entenderemos que igual da hablar de ordenación rural como de zonas de ordenación de explotaciones, porque al final estaremos refiriéndonos a lo mismo: a la reforma integral de las zonas rurales afectadas. De esta manera lo ha entendido también el propio Gobierno central, puesto que, con posterioridad a la entrada en vigor de la LRDA, no sólo ha continuado empleando la antigua terminología de ordenación rural en algunas normas reglamentarias¹³³, sino que en algunas de ellas - como, por ejemplo, el Real Decreto 931/1977, de 28 de marzo, ha reconocido explícitamente el amplio alcance de las actuaciones que se llevan a cabo en las ZOE¹³⁴.

¹²⁹Por todos, Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pág. 334.

¹³⁰La delegación legislativa incluida en la disposición adicional 4ª de la mentada Ley 35/1971, de 21 de julio, se limitaba a ordenar y sistematizar las Leyes que se relacionan, precisando que el nuevo texto refundido "respetará el contenido substancial de la normativa hasta ahora vigente".

¹³¹El más significativo de los citados preceptos legales es el art. 62, en el que se especifican las obras que pueden ser clasificadas como de interés general, entre las que hay desde los clásicos caminos y desguaces hasta centros cívicos de toda especie, pasando por la repoblación forestal, la captación de aguas subterráneas y, en general, todas las que se consideren necesarias, con la única condición de que "se trate de obras que beneficien las condiciones de toda la zona o comarca" y "se refieran a todo el ámbito de la misma".

¹³²*Vid.*, Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA, *op. cit.*, pág. 22. En la conferencia inaugural pronunciada bajo el título "Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario", este autor declaraba taxativamente que "como es consiguiente, la ordenación comprende y abarca todo lo referente a reforma de estructuras".

¹³³*Vid.*, *ad exemplum*, el Real Decreto 425/1985, de 20 de marzo, por el que se establece el programa coordinado para la erradicación de la peste porcina africana. Su art. 2º parece partir del mismo criterio que acabamos de exponer, o sea, de la consideración de que lo que regulan los arts. 128 y 129 es en realidad ordenación rural, aunque la LRDA hable de las ZOE: "Se hace extensivo a todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 129 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la ordenación rural con destino a la mejora de infraestructura sanitaria del sector porcino". En realidad, pues, nada ha cambiado a este respecto, y tanto da hablar de ordenación rural como de zonas de ordenación de explotaciones, porque en esencia son una misma cosa.

¹³⁴Hay que traer a colación, a este objeto, la exposición de motivos del Real Decreto 931/1977, de 28 de marzo, sobre actuaciones de ordenación de explotaciones del IRYDA en el ámbito provincial. Se comienza reconociendo que, a pesar de los escasos preceptos que le dedica la LRDA, las actuaciones en las ZOE constituyen "una de las actuaciones más importantes confiadas al IRYDA". Seguidamente, se confirma que no ha desaparecido la antigua concepción de la ordenación rural (ahora,

3. Reflexiones finales

Partiendo de una concepción tan amplia y al mismo tiempo tan esmerada de la reforma agraria como la que incluye el art. 159 de la Constitución peruana¹³⁵, podemos llegar a las siguientes conclusiones, a título de resumen de cuanto se refiere a los tres instrumentos de reforma agraria:

1ª) A pesar de los cambios terminológicos que se han incluido en la LRDA, por lo que atañe a la antigua colonización (ahora, "grandes zonas de interés nacional") y a la ordenación rural (ahora, "zonas de ordenación de explotaciones"), ambas instituciones siguen plenamente vigentes, cuando menos a nivel normativo. Y otro tanto habría que decir respecto a la CP, la única de las tres instituciones que ha conservado su denominación originaria en la LRDA.

2ª) Con el transcurso del tiempo, se ha producido una evolución en el orden de prevalencia de las diferentes manifestaciones del intervencionismo agrario, pasando del inicial predominio de la colonización agraria a la definitiva penetración de la ordenación rural, con una etapa intermedia, en la que se produjo un notorio reflotamiento de las actuaciones de CP.

3ª) Tanto la antigua denominación "ordenación rural" como la actual "zonas de ordenación de explotaciones" responden a una finalidad de reforma agraria integral de las zonas rurales en las que se desarrollan este tipo de actuaciones.

4ª) De acuerdo con este amplio alcance de la ordenación rural, cabe entender que en ella quedan incluidas las actuaciones de colonización y de CP, como se había previsto en su momento, en el art. 1.2 de la Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural.

5ª) La colonización y la CP están concebidas legalmente como medios para conseguir la ordenación rural de las zonas afectadas. Tienen, pues, la consideración de instrumentos de reforma agraria y, en definitiva, de desarrollo rural.

6ª) Como indica la parte programática del mentado Real Decreto 931/1977, de 28 de marzo, todas estas actuaciones públicas se deben llevar a cabo "en la línea de las reformas patrocinadas actualmente en la Comunidad Económica Europea", que es tanto como decir de acuerdo con la tendencia al desarrollo rural integrado y sostenible que inspira la reforma de la PAC y de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, siguiendo los criterios de la Agenda 2000.

7ª) En este marco de la actuación intervencionista, la CP se muestra como una de las modalidades con más futuro, habida cuenta de la escasa aceptación social que en estos momentos tiene la colonización en las sociedades más avanzadas, como consecuencia de la oleada neoliberal del momento actual. Esta proyección de futuro, por otra parte, parece garantizada por el cúmulo de normas aprobadas por los Parlamentos autonómicos que han asumido el reto de aprobar sus propias Leyes de CP¹³⁶.

ZOE) como actuaciones que tienen por finalidad la reforma integral de las zonas afectadas: "Este tipo de actuaciones ha venido realizándose hasta ahora en comarcas determinadas previamente por Decreto del Gobierno, en las que se concentra la acción del Estado para conseguir una transformación integral de áreas relativamente reducidas, promoviendo en ellas, no sólo la constitución de explotaciones agrarias rentables, si no también la formación profesional y cultural, la reestructuración y desarrollo de núcleos urbanos, la instalación de industrias y, en términos generales, la mejora del medio rural".

¹³⁵A tenor del art. 159 de la Constitución Política del Perú, de 12 de julio de 1979, "la reforma agraria es el instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo".

¹³⁶Las CC. AA. de Andalucía (Ley de 3 de julio de 1984), Galicia (Ley de 14 de agosto de 1985, cuya modificación se está tramitando en estos momentos en el Parlamento gallego), Asturias (Ley 4/1989, de 21 de julio), Cantabria (Ley 4/1990, de 23 de marzo), Castilla y León (Ley 14/1992, de 28 de diciembre, y Ley 4/2000, de 13 de noviembre) y Navarra (Ley 18/1994, de 9 de diciembre) ya han dado el primer paso, marcando la pauta a seguir. Sin duda, otras CC. AA. seguirán el ejemplo en un futuro no demasiado lejano, porque la CP, lejos de ser una institución del pasado, es una de las instituciones agrarias con más porvenir.

8ª) Como reconocen los expertos en la materia¹³⁷, la concentración ha sido siempre - aquí y, desde mucho antes, en los países europeos más avanzados - una fórmula particularmente adecuada para el fomento de la modernización de la agricultura¹³⁸.

9ª) Ello no empece, en cualquier caso, que consideremos completamente necesaria una reforma del régimen jurídico vigente en España, puesto que la institución necesita una urgente adaptación a los tiempos actuales, a los nuevos postulados de participación y de escrupuloso respeto a los derechos de los ciudadanos que inspiran la Constitución española de 1978, así como a las nuevas orientaciones del Derecho comunitario, que tienden a favorecer cada vez más las políticas de desarrollo rural integrado y sostenible.

La regulación de la CP incluida en la LRDA deja mucho que desear, en este sentido. Será preciso, pues, reformarla de manera que se pueda volver a decir - como en los años cincuenta pudo hacerlo DE CASTRO¹³⁹ respecto a la primera Ley española de CP - aquello de que "la racionalización deseable de los cultivos ha de ir acompañada de una racional regulación jurídica, y así lo ha entendido el legislador al organizar la concentración parcelaria".

Los legisladores estatal y autonómicos tienen, pues, la palabra.

¹³⁷ Por todos, Manuel MARTIN GARCIA, *op. cit.*, pág. 311.

¹³⁸ Es de señalar, a este respecto, que incluso quienes protestan contra la CP acaban reconociendo que no están en contra de esta institución jurídica como tal, si no que protestan contra la forma impropia de llevarla a cabo que tienen algunas Administraciones gestoras. Es ésta una matización digna de tenerse en cuenta, que se advierte incluso en los libros de protesta editados fuera de nuestro país. *Vid., ad exemplum*, Maurice BIDAUX, *Remembrement. Scalpe infâme ou merveilleux*, edición del propio autor, Villar-le-Sec (Francia), 1978, pág. 9. En la presentación del libro, BIDAUX se pregunta el motivo de su segunda edición, para responderse él mismo que "*Ce livre m'est demandé par une foule de propriétaires exploitants ou non, intéressés par un remembrement passé ou à venir. Ils se sentent abandonnés par tous ceux qui devraient les défendre, mais qui ne veulent pas se mouiller délibérément dans une affaire aussi lourde de conséquences*". Es decir, que los propietarios que han impulsado la edición del libro creen realmente en la CP, pero consideran que los gestores - incluidas las asociaciones de propietarios que en Francia están implicadas en la gestión de estas actuaciones - no cumplen suficientemente su misión. De eso es de lo que se quejan realmente.

¹³⁹ *Vid.* Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, pág. 387.

SEGUNDA PARTE

LA INSTITUCION JURIDICA DE LA CONCENTRACION PARCELAIRA

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

I. ANTECEDENTES REMOTOS

1. Planteamiento general

En uno de sus últimos estudios administrativos, NIETO GARCIA¹ relata que siempre le ha gustado "escarbar en los antecedentes históricos de las instituciones actuales, seguro de encontrar en ellos el secreto de éstas y de su régimen jurídico". Destaca así la importancia del estudio a fondo de los antecedentes de las instituciones que se pretende analizar, puesto que en estos antecedentes se encuentra el motivo de la situación actual de cada institución.

Muchos años atrás, ya se había manifestado en un sentido muy similar GARCÍA DE OTEYZA². Al inicio de su análisis del proceso evolutivo de la CP hacia el dominio de la ordenación rural, hacía una apuesta decidida por el estudio de los antecedentes, como la mejor manera de llegar a entender plenamente el pasado, el presente y el futuro de una institución. Fiel a este compromiso y con un cierto regusto de queja por el escaso interés demostrado por algunos autores en este análisis de los precedentes históricos de la CP, declaraba convencido: "Para comprender este proceso echamos mano en primer lugar de ese capítulo de antecedentes, al que a veces damos tan poco valor en nuestros informes, pero del cual se deducen en ocasiones sabias enseñanzas para nuestra actuación futura".

¹Alejandro NIETO GARCIA, *Derecho Administrativo Sancionador, adaptado a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993, pág. 16

²Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, *op. cit.*, págs. 1 y 2.

Haciendo nuestras tan sabias declaraciones de intenciones, dedicaremos el presente capítulo a este objetivo, desde el convencimiento en la importancia que tienen los antecedentes doctrinales y normativos de la institución objeto de nuestro estudio.

El análisis de los antecedentes nos aporta, por otro lado, un criterio de investigación más dinámico, situado cronológicamente, de manera que la CP se presente como el resultado de un movimiento histórico, en lugar de aparecer considerada bajo un prisma estático.

A tal objeto, siguiendo un elemental criterio de ordenación cronológica, expondremos los antecedentes de la CP empezando por el análisis de los precedentes más remotos, proseguiremos con los antecedentes a nivel del Derecho comparado - más antiguos que los nuestros - y acabaremos con los antecedentes doctrinales y normativos españoles.

Hay que señalar que no existe acuerdo doctrinal en lo que respecta a los antecedentes más remotos de lo que ahora denominamos "concentración parcelaria". Hay quienes optan por asociar el nacimiento de la institución con el de la propiedad predial (como el jurista francés VALLERY-RADOT³) o con el decaimiento del régimen feudal de posesión de la tierra (como los expertos suizos en CP CHRISTEN, REGAMEY y FRUND⁴), mientras que otros - la mayoría - consideran que los orígenes son mucho más recientes e identificables en el tiempo, como veremos *infra*.

La clave de esas discrepancias doctrinales radica, en el fondo, en que no siempre se parte de la misma idea institucional. Según qué concepto de la institución analizada se emplee en cada caso, los antecedentes serán más o menos lejanos, dependiendo de las similitudes que cada cual pueda hallar en determinadas figuras jurídicas que la han precedido en el tiempo.

No es preciso insistir en la apreciación de que la determinación de esas similitudes es una cuestión esencialmente subjetiva, y por ende susceptible de contradicción por otros autores que tengan una visión diferente. Es por ello que no nos debe extrañar que pueda haber diferencias de apreciación en la exposición de los antecedentes, especialmente por lo que respecta a los más remotos. Así - por citar uno de los abundantes ejemplos de contradicción doctrinal que observaremos más adelante - GOMEZ GOMEZ-JORDANA⁵ cita, como primer antecedente normativo a nivel de Derecho comparado, la Ley francesa de CP de 27 de noviembre de 1918. En cambio, LEEUW⁶ considera que hay un antecedente precedente, señalando al efecto que la ley gala de 1884 ya tenía por objetivo la solución de la problemática creada por la excesiva parcelación de las tierras de cultivo, y por tanto ya se la puede considerar como un antecedente de la institución. Eso no significa necesariamente que uno u otro autor - o ambos - hayan errado el tiro en su labor de investigación de los antecedentes normativos más remotos. Significa sencillamente que, al hacer la investigación, uno de ellos llega a un nivel de detalle superior al otro, o dicho de otro modo, que cada uno de ellos tiene su propia visión de lo que son los antecedentes de la CP.

Es por ello que, en el curso de nuestra exposición, obviaremos en la medida que nos sea posible esas diferencias doctrinales - que, por otra parte, en ningún momento trataremos de ocultar -, para intentar conseguir un análisis sistemático, coherente y fiable de esos antecedentes.

2. Antecedentes primigenios, en los pueblos hebreo y romano

2.1 Referencias bíblicas relacionadas con la CP

³Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural et jurisprudence du Conseil d'Etat*, Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural (ANDAFAR), Paris, 1994, 4ª edición, pág. 9.

⁴Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *Le sol. L'équiper. L'organiser. Les améliorations foncières dans le canton de Vaud*, Service des Améliorations Foncières, Lausanne, 1985, pág. 9.

⁵Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., pág. 9.

⁶Aimé de LEEUW, *Legislación sobre concentración parcelaria en algunos países miembros de las Comunidades Europeas*, "IRYDA-Información", nº 25, enero-marzo de 1978, pág. 99.

2.1.1 Antecedentes bíblicos de la figura del retracto

2.1.1.1 El retracto, como precedente histórico de lucha contra el minifundismo

La expresión "concentración parcelaria" es relativamente nueva en el tiempo. Por eso, cuando se habla de los antecedentes de esta institución jurídica, en realidad cada autor busca esos antecedentes en instituciones que, con más o menos similitudes con la actual concepción de la CP, la precedieron tiempo atrás.

Una de esas figuras originarias es el retracto de colindantes, de concepción, estructura y regulación muy anteriores a la institución objeto de nuestro estudio. Reconocemos que este planteamiento inicial puede sorprender, por inhabitual, puesto que la doctrina sobre la CP ha centrado siempre sus estudios directamente en la propia institución, o cuando menos en las instituciones que coinciden con ella en la característica de formar parte de la política de reforma de las estructuras agrarias y, en definitiva, en el intervencionismo público en el sector agrario.

La figura jurídica del retracto se aleja, obviamente, de esos parámetros intervencionistas; pero aun así tiene algunas concomitancias con la CP, por lo menos en lo que respecta a su teleología.

De hecho, nuestro planteamiento se apoya en criterios hermenéuticos extraídos de la doctrina legal española que nos merecen un gran respeto. En la juiciosa sentencia de 2.12.1976, la Sala Civil del TS establece un claro paralelismo entre las figuras jurídicas del retracto de colindantes y de la CP, haciendo especial hincapié en la constatación de que ambas coinciden en la finalidad común de solucionar la problemática generada por el minifundismo.

De acuerdo con la citada resolución judicial, el retracto de colindantes tiene la finalidad de "facilitar la agrupación de terrenos rústicos cuando la finca enajenada no exceda de una hectárea de cabida, facilitando con ello la disminución del minifundio, análogamente a lo que con mayor amplitud y finalidad social de carácter general cubre actualmente la Concentración Parcelaria". Este criterio hermenéutico ha permanecido intacto en la jurisprudencia española hasta nuestros días, como lo demuestra la STS de 12.2.2000 (Arz. 1201), que resume esa doctrina legal, señalando que "la jurisprudencia de esta Sala establece que la justificación del retracto de colindantes viene a ser de interés público a fin de evitar la excesiva división de la propiedad y no la de satisfacer aspiraciones de mejoramiento económico, más o menos legítimas, de los particulares ..., prevaleciendo el interés de la agricultura y esta finalidad es la que debe presidir la interpretación del artículo 1523, por lo que esta clase de retracto actúa como carga de derecho público que limita la propiedad, motivada por el interés general".

A nivel doctrinal, también podemos encontrar algunos puntos de apoyo para establecer un cierto paralelismo entre el retracto de colindantes y la CP, lo que demuestra que éste no es tan descabellado como podría aparentar *prima facie*. He aquí los ejemplos más reseñables:

- Eduardo CHAO ya incluía en su proyecto de Ley de 1873 el retracto de colindantes y la CP en un mismo bloque de medidas de lucha contra el minifundismo y la dispersión parcelaria. Al referirse a ello, SANZ JARQUE⁷ manifiesta que "se establecía el retracto de colindantes en caso de compraventa o permuta de tales parcelas [se refiere a las de menos de dos Has.], se recargaba la contribución si se individualizaban contra la concentración y al mismo tiempo se arbitraban ciertos beneficios".

- De otra parte, DIEGO PAZOS se refería también al retracto en su célebre Memoria de 1897, "Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando ésta perjudique al cultivo", que la doctrina española suele citar como antecedente de la CP.

- Justo un siglo después, RUIZ-RICO y GALVEZ CRIADO⁸ han abundado en la idea, argumentando que, pese a que se trata de una institución tradicionalmente civil, "el retracto de colindantes constituye un instrumento de indudable trascendencia - en teoría al menos,

⁷Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 12.

⁸José Manuel RUIZ-RICO RUIZ y Antonio GALVEZ CRIADO, *La legislación agraria ...*, op. cit., pág. 18.

cuestión distinta es que los particulares la utilicen de hecho - para la reforma de estructuras agrarias y mejora de explotaciones".

- A semejante conclusión llega GARCIA CANTERO⁹ - el autor que, a nuestro leal saber y entender, mejor ha tratado hasta ahora esta vinculación entre el retracto de colindantes y la CP -, que alaba las ventajas del retracto "como instrumento de reforma de las estructuras agrarias", función que, en otro nivel, también reconoce a la CP. La diferencia entre ambos es que la CP constituye un remedio radical y definitivo, mientras que el retracto suele tener un carácter parcial y transitorio, aparte de que se rige por el Código Civil.

- A su vez, BALLARIN MARCIAL¹⁰, al articular la sistemática del Derecho Agrario, incluye en el apartado dedicado a la exposición de la CP una referencia al art. 1.522 del Código Civil, en el que se regula el retracto de colindantes.

- Finalmente, BENEYTO SANCHÍS¹¹, a la sazón Jefe del Servicio de Concentración Parcelaria, ya citaba el art. 1.523 del Código Civil de 1889 entre los antecedentes normativos de la CP, fundamentándose en que "establece el derecho de retracto para los propietarios de las tierras colindantes".

Valga decir que incluso el legislador español ha tomado conciencia del paralelismo de objetivos existente entre el retracto de colindantes y la CP. Tanto es así que, en el debate parlamentario del proyecto de la ahora vigente "Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, se vio tentado de interconectar ambas figuras jurídicas en la propia Ley¹².

2.1.1.2 El retracto de colindantes, en la Biblia

Si se admite - y entendemos que es preciso hacerlo - aquel criterio jurisprudencial según el cual la CP es en realidad una institución con una finalidad similar a la del retracto de colindantes, es obvio que, al escudriñar en los antecedentes más remotos de aquella institución, nos hemos de retrotraer, aunque sea brevemente, a los orígenes de la figura retractual, como primera medida jurídica arbitrada para facilitar la disminución del minifundismo.

Así como la figura de la CP, tal y como hoy en día se entiende, es relativamente nueva en el tiempo, los antecedentes de la institución jurídica del retracto son mucho más remotos.

Ha sido CASALS COLLDECARRERA¹³ quien más se ha centrado en el origen del derecho de retracto, llegando a la conclusión de que sus antecedentes más remotos se remontan a los tiempos del antiguo pueblo hebreo. Cita, en concreto, a estos efectos, el Capítulo XXV del libro sagrado *Levítico*, señalando que ya aparecen en él determinados mandatos divinos, como éstos: "Habló el Señor a Moisés en el Monte Sinaí, diciendo ... la tierra asimismo no se venderá para siempre ...; y así, todo el terreno de vuestra posesión se venderá con la condición de redimible ... Cuando tu hermano empobreciese y vendiese algo de su posesión, vendrá el rescatador, su cercano, y rescatará lo que su hermano hubiese vendido".

La figura del retracto pasó posteriormente al Derecho romano, en cuyo ordenamiento jurídico

⁹Gabriel GARCIA CANTERO, *El retracto de colindantes y la legislación de concentración parcelaria*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1965, págs. 30, 37 y concordantes.

¹⁰Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., pág. 206.

¹¹Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de concentración ...*, op. cit., pág. 74.

¹²Así lo constata el estudio de la Universidad de Nantes (Francia), LOZANO, *La extensión de las explotaciones por incorporación de nuevas tierras: el retracto de colindantes de la futura Ley española de modernización de las explotaciones agrarias*, edición electrónica (<http://palissy.humana.univ-nantes.fr/LABOS/CYBELE/UMAU/PUB.../44-lozano.HTM>). En el punto 3, *in fine*, se recuerda que "en algún momento se llegó a proponer ... una legitimación del órgano administrativo competente para realizar la concentración parcelaria, de modo que las tierras así adquiridas se destinarían a su ulterior enajenación a los colindantes o a la formación de unidades agrarias". La idea fue abandonada finalmente, porque, como añade el estudio, "no parece que pueda ser acogida por una política agrícola basada en el incentivo - subvención o bonificación fiscal - y no en la dirección centralizada".

¹³M. CASALS COLLDECARRERA, *El retracto en los arriendos de fincas rústicas según la doctrina del Tribunal Supremo*, Bosch, Barcelona, 1946, pág. 5 a 31.

fue introducida en tiempos del emperador Constantino Magno, como indica el mismo CASALS COLLDECARRERA, apoyándose en el jurisconsulto romano GOTHOFREDO. Las manifestaciones normativas más significativas de esa modalidad contractual, por lo que respecta al Derecho romano, están incluidas en el *Digesto* (Fr. 13, VIII-4) y en el *Instituta* (Fr. 7, II-14).

2.1.2 Referencias bíblicas vinculadas a la problemática que afronta la CP

Cuando se investigan en la Biblia los antecedentes del retracto, se ha de ser consciente de que se trata de los precedentes históricos de una figura afín a la CP, pero advirtiendo que - a pesar de las concomitancias que resaltan la jurisprudencia y la doctrina - son dos institutos diferentes. No obstante, si se profundiza en el estudio de los textos bíblicos, también se pueden encontrar referencias directamente relacionadas con la CP, o por lo menos con la problemática que ésta trata de solucionar.

Fue VALLERY-RADOT¹⁴ el primer autor que supo reconocer en la Biblia esos antecedentes remotos que inciden directamente en esa problemática. A su parecer, "*la première apparition dans l'histoire d'opérations litigieuses de remembrement semble remonter à l'épisode presque trois fois millénaire de la vigne de Naboth décrit dans la Bible au Livre des Rois*". Se refiere, en concreto, al episodio bíblico en el que Achab, Rey de Israel, propone a Naboth un intercambio de fincas rústicas que incluye ya algunos de los elementos característicos de la CP (finalidad de racionalización de la estructura de las explotaciones agrarias, proximidad de las fincas de reemplazo a la casa de labor, etc.): "Cédeme tu viña para que pueda hacer en ella un huerto, ya que está junto a mi casa. A cambio yo te daré una viña mejor o, si lo prefieres, te indemnizaré con dinero".

La respuesta de Naboth deja bien claro el valor afectivo de las fincas rústicas que, tanto en este episodio bíblico como en la realidad actual, dificulta considerablemente las labores de concentración: "Guárdeme Dios de ceder a nadie la herencia recibida de mis padres".

El episodio se cierra con la ocupación de la finca por parte del Rey, cosa que nos conduce a otros elementos típicos de los procesos de CP: el inicio de oficio de las actuaciones - por razones de utilidad pública -, a pesar de que algunos de los propietarios afectados se opongan en base al valor afectivo y al origen familiar de sus fincas (art. 181 de la LRDA), así como la compulsión sobre las personas (art. 220) y la posibilidad de expropiación (art. 59).

En el relato bíblico referenciado, el propietario opositor a la concentración es detenido y el Rey se queda finalmente con su finca, sin ningún tipo de compensación. Es un ejemplo de cómo no se ha de llevar a cabo la CP (con prepotencia, con arbitrariedad y abusando de la figura jurídica de la expropiación). He aquí por qué el propio VALLERY-RADOT se ve obligado a advertir que son los principios que se desprenden de este episodio - y no su final arbitrario y prepotente - los que pueden servir como precedente histórico de la institución jurídica de la CP. En sus propias palabras, "*Ce raccourci, la conclusion exceptée, annonce les principes essentiels du remembrement moderne tels que les exposent les articles L. 123.1 à 4 de notre code rural*".

2.2 Los sistemas romanos de limitación de tierras, como precedente remoto de la CP

Si dejamos de lado las referencias bíblicas precitadas en los epígrafes anteriores, las primera actuaciones públicas relacionadas de algún modo con la CP se remontan a los tiempos del Imperio romano. En este sentido se pronuncian diferentes autores, como VALLERY-RADOT¹⁵, en cuya opinión "*en Occident, l'Empire romain recourut à plusieurs reprises au remembrement rural, instrument privilégié d'une politique agricole souvent orientée par le souci de reconvertir, en propriétaires exploitants, les vétérans des Légions*".

Ya en el año 133 antes de Cristo, efectivamente, uno de los hermanos GRACO, Tiberio, presentó la denominada "Ley agraria Semproniana", con la que se iniciaba en Roma una especie de movimiento de reforma agraria, introduciendo en su ordenamiento jurídico una serie de medidas reformadoras del régimen romano de propiedad de la tierra.

¹⁴Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., pág. 9.

¹⁵Maurice VALLERY-RADOT, *ibid.*

Retomando una vieja idea apuntada por la doctrina oficial francesa de la CP¹⁶, MARTINEZ DE VELASCO¹⁷ remite los primeros antecedentes de la CP a los tiempos del Imperio romano. Ahora bien, como indica BALLARIN MARCIAL¹⁸, lo que realmente se trataba de combatir con estas medidas agrarias no era tanto el minifundismo y la dispersión parcelaria como el latifundismo y la especulación del suelo. Es lógico que fuese así, porque el latifundismo era el problema más preocupante del Imperio romano, en relación con las fincas rústicas. La autorizada voz del jurista, político y economista asturiano JOVELLANOS ya lo advirtió así durante el siglo XVIII, en su renombrado Informe sobre la Ley Agraria¹⁹, en el que rememoraba las quejas de Plinio el Viejo, según el cual "*Latifundia perdidere Italiam*" y comentaba con encomiable acierto que "la gran cultura [o sea, los latifundios], después de haber arruinado la agricultura de Italia, iba acabando con la de las regiones sujetas al imperio".

En consecuencia, se llega a la conclusión de que, a pesar de su naturaleza agraria y reformadora de la propiedad rústica, esa Ley tiene más a ver con la política agraria de colonización que con las actuaciones públicas de CP²⁰. Aun atribuyendo a la Ley Agraria Sempronia la colonización del *ager publicus*, BARBERIS²¹ reconoce que "se faltaría a la fidelidad de los motivos y de las situaciones originales de la Roma Republicana, después de las guerras cartaginesas, si se asimilara la experiencia de las tentativas de los Gracos a la de las reformas agrarias contemporáneas".

Situándose en una época más avanzada, BALLARIN MARCIAL²² se ocupa de unos antecedentes romanos que se asemejan mucho más a las actuaciones de CP que se realizan actualmente. Este prestigioso agrarista aragonés explica cómo Roma ya tuvo unas Leyes del *modo agrorum*, reguladoras de la distribución de la propiedad y de sus límites. Partiendo de los estudios (que no duda en calificar de insuperables) elaborados por BEAUDOIN en las postrimerías del siglo XIX, el mentado autor se ocupa profusamente de los sistemas romanos de limitación de tierras. En su opinión, esos sistemas romanos de trazado de límites - descritos ejemplarmente por los agraristas romanos (los denominados *Gramatici veteres* o *scriptores de rei agrariae*) - bien podrían ser considerados como un auténtico precedente histórico, por más que remoto, de la figura actual de la CP. Reconociendo las diferencias que hay entre ambos tipos de actuaciones, el ilustre agrarista español señala que también hay algunas causas concomitantes, como por ejemplo el que él mismo define como el "afán por ordenar las fincas rústicas a base, como ahora se quiere conseguir, de las figuras geométricas más racionales desde el punto de vista de la técnica

¹⁶Vid. Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA, L'aménagement foncier*, "Bulletin d'Information du Ministère d'Agriculture", nº 1181, de 2.4.1987, pág. 26.

¹⁷José Luis MARTINEZ DE VELASCO MIRAVED, *Antecedentes de la concentración parcelaria, su desarrollo en España y en Galicia. Resultados. Financiación. Perspectivas*, en la obra colectiva dirigida por Crecente MASÉDA Y CUESTA GARCIA *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela, 1995, pág. 11. Según este autor, "la primera referencia que encontramos fue su aplicación por Julio César, tras la conquista de las galias, en las zonas cerealistas de la Aquitania francesa". Sin embargo, lo que expone como antecedentes de la CP más bien parece serlo de la colonización - o, cuando menos, de un proceso mixto de colonización y CP -, ya que añade acto seguido que "la administración romana llevó a cabo una distribución del territorio en la que la dimensión de las nuevas fincas se otorgaba en función de la categoría atribuida a cada uno de los conquistadores (esto sería colonización) y, al mismo tiempo, a la aportación de los antiguos propietarios" (esto último sí que sería CP).

¹⁸Alberto BALLARIN MARCIAL, *La reforma agraria en Italia*, RAP, nº 5, mayo-agosto de 1951, pág. 303.

¹⁹Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria*, Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, Madrid, 1795, pág. 3.

²⁰De hecho, tampoco responde a las características de nuestro sistema de colonización, puesto que el objetivo final de la Ley romana era la fidelización de los agricultores, que constituían por aquel entonces la principal base humana de las legiones romanas. Se trataba de conseguir esa fidelización, eso sí, mediante el reparto del *ager publicus*. Fue, de hecho, el inicio de su liquidación, que se completó pocos años después con una Ley del año 111 antes de Cristo, el que provocó su transformación en propiedad privada.

²¹Corrado BARBERIS, *op. cit.*, págs. 139 y sgs.

²²Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, *op. cit.*, págs. 72, 79 y 80.

agronómica: el cuadrado y el rectángulo". Cabe recordar que los gestores de la CP han luchado siempre por conseguir - hasta donde las irregularidades del terreno lo han permitido en cada caso - que las fincas de reemplazo sean rectangulares o cuadradas.

Como se deduce del *iter* discursivo de BALLARIN MARCIAL (a quien sigue RIOS CARMENADO²³, en este punto), esa tradicional y extendida práctica administrativa no es fruto de la casualidad, si no que tiene un sólido fundamento histórico en la práctica de aquellos primeros agraristas romanos y en la regulación romana de los procedimientos de determinación de límites, conocidos como *strigatio* (por lo que respecta a la forma rectangular) y *centuriatio* (en lo referente a la forma cuadrada).

Finalmente, el propio BALLARIN MARCIAL ve en el diferente régimen jurídico que la legislación romana establecía para el *ager arcifinus*, por una parte, y el *ager limitatus*, por otra, los antecedentes que más se aproximan a las regulaciones vigentes de la CP. Ciertamente, como él mismo apunta, las diferencias entre ambos regímenes jurídicos de las fincas rurales son sensiblemente similares a las existentes actualmente entre el régimen jurídico de la propiedad rural no concentrada y el estatuto jurídico de la propiedad ya concentrada, respectivamente.

2.3 Antecedentes medievales de la CP

Además de los antecedentes remotos de los tiempos del Imperio romano, también se pueden citar otros que tuvieron lugar en plena Edad Media.

En el curso de este período histórico, los promotores de las prácticas concentracionarias de la propiedad rural no fueron los poderes públicos establecidos, si no que llevaron la iniciativa en este aspecto las ricas e influyentes órdenes monásticas de aquella época. Esas órdenes religiosas, obviamente, no promovían la concentración por razones de interés general, si no con la finalidad manifiesta de velar mejor por sus propios intereses patrimoniales. Ello no obstante, cabe reconocer que al final el resultado de sus actuaciones era una verdadera concentración parcelaria. Es por ello que nos hacemos eco de dichas actuaciones en este apartado dedicado a los antecedentes remotos de la institución.

Son muy expresivas, en este sentido, las actividades de concentración de fincas rústicas llevadas a cabo en Francia por diferentes órdenes monásticas:

- En primer lugar, cabe citar la labor realizada en este aspecto por los benedictinos. Estos monjes dedicaron abundantes esfuerzos - principalmente, a partir del siglo XI - a conseguir algo semejante al "coto acasurado" que mucho tiempo después había de promover en España Fermín CABALLERO²⁴, presentándolo como la solución ideal para la revitalización de las zonas rurales. En Francia, preferentemente los benedictinos no era tanto el progreso de la agricultura como garantizar el aislamiento de sus conventos. Esta era la finalidad que les impulsaba a suprimir todas las fincas enclavadas en los terrenos que rodeaban sus conventos, mediante las correspondientes compra-ventas o permutas.

- En el mismo sentido se orientaban, por aquel entonces, las actuaciones de los monjes cartujos, como confirma VALLERY-RADOT²⁵, haciendo especial mención de la actuación que en un sentido similar realizaron estos monjes, conocidos en Francia como "*les Chartreux*". Según este autor, tales monjes hacían todo lo posible por alejar cuanto más mejor a los agricultores de sus alrededores. Para conseguirlo, solían concertar con ellos las oportunas permutas, siempre practicadas siguiendo la máxima latina "*concambium terrae tantumdem valentis*", es decir, mediante el intercambio de parcelas de valor similar.

- El mismo autor menciona una tercera orden monástica destacada en Francia por sus prácticas concentracionarias de las tierras de cultivo: la orden del Cister. A diferencia de los

²³Ignacio de los RIOS CARMENADO, *La concentración parcelaria: concepto, análisis temporal de sus efectos y propuesta de un metamodelo basado en el apredinzaje social*, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Madrid, 1996, págs. 21 y 22.

²⁴Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de ...*, op. cit., in totum.

²⁵Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., págs. 9 y 10.

anteriormente citados, los monjes cistercienses tenían unos objetivos mucho más próximos a los que ahora inspiran nuestro procedimiento especial de CP. En palabras del citado jurista francés, su finalidad era "*constituer de vastes exploitations bien groupées à proximité de leurs célèbres granges*". Substancialmente, esta finalidad es idéntica a la que proclama el art. 173.d) de nuestra LRDA, a tenor del cual, para la obtención de los objetivos de la CP, "se procurará: ... d) Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado ...".

- Finalmente, hemos de hacer mención de las referencias que el historiador hispano CONTE CAZCARRO²⁶ hace a las actuaciones de CP de carácter privado que llevó a cabo la orden del Temple en nuestro país, y más concretamente, en el Alto Aragón, en el transcurso de los escasos siglos que duró su presencia en Huesca, que lata del año 1134 al 1317. Más adelante reincidiremos sobre este interesante hallazgo histórico, al ocuparnos de los antecedentes españoles de la CP.

II. ANTECEDENTES A NIVEL DEL DERECHO COMPARADO

1. Cuestiones previas

Si en alguna cosa se puede decir que hay unanimidad doctrinal, por lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, es en la consideración de que la problemática generada por el minifundismo y la dispersión parcelaria es prácticamente universal.

Los grandes pensadores del siglo XVIII ya advertían que los problemas de la agricultura son extrapolables. El Informe de JOVELLANOS²⁷ sobre la *nonnata* Ley Agraria ya se orientaba en este sentido, incluyendo preguntas tan certeras como éstas: "*¿Qué nación hay en que no se vean muchos terrenos, ó del todo incultos, ó muy imperfectamente cultivados? ¿Qué nación hay que no tenga mucho que mejorar en los instrumentos; mucho que adelantar en los métodos; mucho que corregir en las labores y operaciones rústicas de su cultivo? ... En una palabra, qué nación hay en que la primera de las artes no sea la mas atrasada de todas?*"

En lo que atañe a la doctrina del siglo XX, SANZ JARQUE²⁸ ya indicaba en los años sesenta que "el parcelamiento, o sea, el microfundio y la dispersión es un problema universal; un mal de los países viejos que se da también en los países jóvenes". Y en el mismo sentido se había manifestado diez años antes GONZALEZ PEREZ²⁹, al recordar que "tampoco es exclusivamente nacional esta preocupación por la excesiva parcelación de la propiedad agraria [si no que] muchos son los Estados cuyos gobiernos se han lanzado a la redistribución del suelo para acabar con la excesiva división de la propiedad rústica".

Similar idea había sido expuesta el año 1957 por LERA DE ISLA³⁰, por más que en este caso con menos acierto, puesto que exagera la nota hasta el extremo de asegurar textualmente que "todos los países han tomado, con más o menos acierto, medidas para resolverlo". Es obvio que hay países donde no se practica la CP, bien sea porque su reducido espacio físico hace innecesaria la medida (como en el caso de Mónaco o Andorra), bien sea por el sistema comunista que en ellos impera (como sucede en China y en Cuba).

Es por ello que nos parece más ajustada a la realidad la apreciación de la jurista navarra PALACIOS AYECHU³¹, según la que "en los países socialistas, realmente no hace falta la concentración; en ellos la planificación agraria de carácter imperativo tiende a la colectivización y a las grandes empresas públicas o propiedades del Estado". Ello es así porque la dispersión parcelaria es una problemática típica de los países capitalistas (recuérdese lo que dejó escrito

²⁶Angel CONTE CAZCARRO, *El Temple en la ciudad de Huesca*, "Anuario de estudios medievales", nº 11, 1981, págs. 669 y 670.

²⁷Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, *op. cit.*, pág. 113.

²⁸Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, *op. cit.*, pág. 5.

²⁹Jesús GONZALEZ PEREZ, *La concentración parcelaria*, "Anuario de Derecho Civil", Vol. VI, enero-marzo- de 1953, pág. 134.

³⁰Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, *op. cit.*, pág. 12.

³¹María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 74.

MARX³², en relación a la fragmentación de los patrimonios en general, en estos países) y - con menos intensidad - en los subdesarrollados (en los que hay más minifundismo que dispersión parcelaria). Coincidimos, eso sí, con los mentados autores - y con el resto de la doctrina que se ha expresado en idéntico sentido³³ - en la afirmación de la extensión por un amplio abanico de países de todo el mundo de la problemática de la dispersión y excesiva parcelación de las fincas rústicas. Esta es la razón por la que la regulación de la CP está tan generalizada.

Hoy en día, se puede asegurar que la mayor parte de los países desarrollados ya han legislado sobre la CP³⁴ desde muchos años atrás, muchos de ellos con verdadero éxito, como puntualiza GONZALEZ PEREZ³⁵. Y es que, como manifestó el entonces letrado del SNCPYOR, SANZ JARQUE³⁶, "la concentración parcelaria ocupa hoy en casi todas las naciones del mundo un lugar preeminente en los planes de fomento o desarrollo de la agricultura, del campo y de la vida rural en general". El continente europeo ha sido siempre abanderado de esta mejora de la estructura parcelaria³⁷. Realmente, había motivos más que suficientes para llevar a cabo estas actuaciones, habida cuenta del alto grado de parcelación que se ha padecido tradicionalmente.

El fin de la segunda guerra mundial dejó tan maltrechos los territorios afectados que los diferentes Gobiernos nacionales no tuvieron otro remedio que poner en marcha severos planes de reconstrucción, en el marco de los cuales la CP desempeñó un papel extraordinariamente destacado en toda Europa, como reconoce la práctica totalidad de la doctrina.

Sin embargo, después de tantas concentraciones, seguía habiendo un alto grado de dispersión

³²Karl MARX, *El capital*, Producciones Editoriales, Barcelona, 1980, pág. 210. Tras denunciar que "cada uno de los capitales individuales de que se compone el capital social representa desde luego cierta concentración, en manos de un capitalista, de medios de producción ...", MARX constata que, en los países con un régimen capitalista, "capitales enormes lentamente acumulados se dividen, en un momento dado, en muchos capitales diferentes, como con ocasión del reparto de una herencia sucede en las familias capitalistas". Acto seguido, hace referencia a la dispersión del patrimonio que de ello se deriva: "La concentración desaparece con la formación de nuevos capitales y con la división de los antiguos". Obsérvese que es justamente esto lo que - aplicado a las explotaciones agrarias - genera la dispersión parcelaria en los países de nuestro entorno.

³³En este sentido se manifiestan, concretamente, Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, op. cit., pág. 69, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 97, y Angel CABO ALONSO, op. cit., pág. 98, entre los autores ya clásicos, así como Ignacio de los RIOS CARMENADO, op. cit., pág. 15, María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., pág. 74, Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *La concentración parcelaria y su incidencia en el campo zamorano*, tesis doctoral inédita, Universidad de Salamanca, 1989, pág. 17, y Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*, tesis doctoral inédita, Universidad de Valladolid, 1989, págs. 13 y 25, entre los autores noveles. Y otro tanto podríamos decir de la doctrina extranjera, entre la que podemos destacar la obra de Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, op. cit., págs. 10 y 11.

³⁴Cfr. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 97.

³⁵Jesús GONZALEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, op. cit., pág. 134.

³⁶Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, op. cit., págs. 5 y 6.

³⁷Si algo hubiera a reprochar tanto a la doctrina tradicional como a la contemporánea sobre la CP, sería que una y otra se han olvidado sistemáticamente de la realidad concentradora africana.

Sin embargo, nuestras investigaciones nos han llevado a constatar que algunos países africanos tienen mucho que decir en esta materia. En el curso de un provechoso encuentro de expertos de diferentes continentes (Jornadas Internacionales de Desarrollo Agrario, celebradas en Reus (Tarragona) del 30.3.1998 al 3.4.1998, tuvimos ocasión de entrevistar sobre el particular a diferentes expertos africanos, que nos comunicaron sus experiencias concentradoras en países como Túnez y Marruecos. Posteriores investigaciones nos han permitido conocer y analizar a fondo la realidad de la CP de Marruecos, pudiendo constatar que la regulación de esta institución jurídica poco tiene que envidiar a la de los más avanzados países europeos. Su régimen jurídico, constituido básicamente por la Ley nº 1-62-105, de 30 de junio de 1962, sobre Concentración Parcelaria ("*Dahir nº 1-62-105 du Moharrem 1382, relatif au Remembrement Rural*") es realmente digna de mención. A nuestro entender, supera en muchos aspectos al régimen jurídico español, puesto que, por una parte, es más conciso, bien estructurado y está redactado con una mejor técnica jurídica, y por otra parte, el Gobierno marroquí ha tenido el acierto de desarrollar reglamentariamente la citada norma legal. Además, ha habido un continuo proceso de actualización de la normativa vigente, que tendrá su culminación en la nueva Ley de Concentración Parcelaria que actualmente se está tramitando y del contenido de la cual nos ocuparemos en el apartado dedicado al estudio de la CP de Marruecos.

y exceso de parcelación, por cuya razón las concentraciones han seguido siendo - de hecho, todavía lo son en muchos países del continente - una necesidad irrenunciable. Resulta muy significativo, en este sentido, que en 1978 LEEUW³⁸ aún pudiera manifestar justamente que "se estima que 1/3 parte de la superficie agrícola utilizada en los países miembros de la CEE, está demasiado parcelada", lo que, como él mismo se encargó de resaltar, supone "un gran obstáculo a cualquier crecimiento de la productividad en la agricultura europea ...".

Históricamente, han sido muchos los países - predominantemente europeos - que se nos han adelantado en este ámbito jurídico, motivo por el cual resulta obligado iniciar el estudio de los antecedentes históricos de la institución que nos ocupa partiendo de los precedentes históricos de fuera de España.

2. Primeras manifestaciones de CP, entre los siglos XIV y XVI

En los epígrafes anteriores, hemos analizado todo tipo de antecedentes remotos, dejando bien entendido que sólo pueden ser considerados como precedentes de la CP si se aplica al efecto un criterio realmente lato. La institución jurídica de la CP, tal como ahora la entendemos, es relativamente reciente, y por ende sus verdaderos antecedentes nos son mucho más cercanos en el tiempo.

Hecha esta precisión, digamos que los autores más atrevidos remiten esos antecedentes históricos al siglo XIV. En este sentido se pronuncian NIETO GARCIA y SANZ JARQUE³⁹, MARTÍNEZ DE VELASCO⁴⁰ y PALACIOS AYECHU⁴¹. Según exponen los autores citados en primer lugar, se puede considerar como el antecedente más remoto de la CP "las obras que se llevaron a cabo para corregir el curso del Danubio en 1345, en el Monasterio de Ober y Niedertaich, haciéndolo por el procedimiento de indemnizar "tierra por tierra, prado por prado, bosque por bosque", en lugares distintos".

Ahora bien, son muchos más los autores que admiten que los primeros antecedentes se produjeron - también en Alemania, y más concretamente en la Abadía de Kempten -, a mediados del siglo XVI, como tendremos ocasión de comentar *infra*. En este sentido se manifestó H. GAMPERL durante los años cincuenta. Su teoría sobre los antecedentes históricos de la institución ha sido seguida, en el transcurso de los últimos decenios, por un sinnúmero de autores, desde el ya clásico SANZ JARQUE (obras citadas de 1958, 1961 y 1963) hasta Ignacio de los RIOS CARMENADO (1996), pasando por otros autores como Aimé de LEEUW (1980), Angel CABO ALONSO (1980), María Asunción PALACIOS AYECHU (1986) y Milagros ALARIO TRIGUEROS (1992), en sendas obras a las que tendremos ocasión de referirnos a menudo, a lo largo de nuestra exposición.

De acuerdo con este amplio elenco doctrinal, las primeras manifestaciones de la institución jurídica de la CP tuvieron lugar a mediados del siglo XVI en el territorio del actual Land de Baviera, y más exactamente, en Hochstift, en las fincas rústicas de la citada Abadía de Kempten.

En realidad, no se trataba realmente de una actuación reglamentada y llevada a cabo por los poderes públicos, si no que esas concentraciones fueron realizadas de manera totalmente voluntaria⁴² y sin ningún género de imposición reglamentaria. Eran actuaciones motivadas tan sólo por la necesidad de hacer frente a la problemática que generaban en aquellas tierras el minifundismo y la excesiva parcelación de las fincas, provocada principalmente por las sucesivas alienaciones de la propiedad rústica⁴³ y, a fin de cuentas, por las que SANZ

³⁸ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, págs. 104 y 105.

³⁹ Alejandro NIETO GARCIA y Juan SANZ JARQUE, *La concentración parcelaria en la República Federal Alemana*, "Revista de Estudios Agro-Sociales", nº 35, Madrid, 1961, pág. 135.

⁴⁰ José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO MIRAVED, *op. cit.*, pág. 11. Una vez expuesta su visión de los antecedentes romanos de la CP, este autor añade que "algo similar aplicaron los prusianos, en el siglo XIV, en una de sus apropiaciones de territorio polaco".

⁴¹ María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, págs. 78 y 79.

⁴² *Vid.*, Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, pág. 15.

⁴³ *Vid.* Angel CABO ALONSO, *op. cit.*, pág. 98.

JARQUE⁴⁴ considera "causas ... irracionales desde el punto de vista agrícola", entre las que cabe señalar el régimen sucesorio establecido en normas jurídicas como el Código Civil español.

3. Generalización de las actuaciones de CP, a partir del siglo XVII

El minifundismo y la dispersión parcelaria no eran problemas exclusivamente radicados en Baviera. Por esta razón, la práctica de la CP fue imitada por el resto de los territorios que constituyen la actual Alemania, así como por otros países europeos.

No es casualidad que esa generalización se produjera precisamente durante los siglos XVII y XVIII, porque fue en el transcurso de estos siglos cuando se precipitó la desintegración del régimen feudal de posesión de la tierra. Nos lo recuerdan CHRISTEN, REGAMEY Y FRUND⁴⁵, según los cuales "au XVIIe et u XVIIIe siècles, les régimes féodaux, ou communautaires, disparaissent au profit de la "propriété privée" ou, comme le disent les historiens, de l'"individualisme agraire".

Con la generalización de la propiedad privada entre la población, pronto comenzarían a surgir los primeros problemas de atomización de la tierra. En justa correspondencia, los poderes públicos también comenzaron por aquel entonces a adoptar las primeras medidas correctoras, a fin de solucionar esa nueva problemática agraria.

Fue así como, durante la primera mitad del siglo XVII, las concentraciones se fueron extendiendo de Sur a Norte de Alemania, soliendo citar la dogmática especializada como manifestación principal de este fenómeno la CP realizada en la localidad alemana de Dithmarschon (Schleswing-Holstein), en 1639. Y otro tanto ocurrió en Dinamarca⁴⁶.

La verdadera generalización de la institución, no obstante, se produjo en el curso del siglo XVIII, según la doctrina mayoritaria. GOMEZ GOMEZ-JORDANA⁴⁷, por ejemplo, considera que no se puede hablar con propiedad de actuaciones de CP hasta que, en el siglo XVIII, se produjeron las primeras manifestaciones en países como Dinamarca⁴⁸, Francia, Noruega y Suecia. En parecidos términos se expresa VALLERY-RADOT⁴⁹, respecto a Francia. La mayor parte de los países, empero, se incorporaron al mundo de la CP en el curso del siglo XIX, como ha confirmado SANZ JARQUE⁵⁰. En este caso se encuentran Austria, Irlanda, Suiza, etc.

Finalmente, se añadieron otros países - entre los que cabe citar, además del nuestro, Bélgica, Holanda, Italia, Luxemburgo y Portugal -, que no regularon las actuaciones de CP hasta mediados del siglo XX.

4. Primeras reglamentaciones de la CP

No existe demasiada sintonía doctrinal a la hora de determinar cuáles fueron las primeras normas jurídicas que, a nivel de Derecho comparado, reglamentaron las actuaciones de CP. Hay, a este respecto, opiniones para todos los gustos.

Algunos autores sitúan las primeras reglamentaciones en el siglo XVIII, por más que tampoco coinciden entre ellos al especificar cuál de ellas fue la primera norma en concreto. A este primer grupo pertenecen, entre otros, los siguientes autores:

- CABO ALONSO⁵¹, según el que la labor concentradora fue reglamentada a finales del siglo XVIII.

- ALARIO TRIGUEROS⁵², que, apoyándose en el anterior, ubica las primeras reglamentaciones en Francia (Lorena, en 1770) y Alemania

⁴⁴ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., págs. 4 y sgs.

⁴⁵ Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, op. cit., pág. 9.

⁴⁶ Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 23.

⁴⁷ Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., pág. 9.

⁴⁸ Como ha quedado dicho, SANZ JARQUE discrepa de esta apreciación, considerando que en Dinamarca la CP ya era aplicada "de una forma radical sobre la mayor parte del país desde la mitad del siglo XVII".

⁴⁹ Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., págs. 9 a 11.

⁵⁰ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., págs. 21 y sgs.

⁵¹ Ángel CABO ALONSO, op. cit., pág. 98.

⁵² Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado especial ...*, op. cit., pág. 15.

(Renania y Prusia, a fines del XVIII).

- PALACIOS AYECHU⁵³, jurista a cuyo parecer hay que remitir al año 1751 la primera disposición reguladora de la CP.

Otros estudiosos de la materia, por contra, consideran que no hubo una verdadera regulación de la institución que nos ocupa hasta finales del siglo XIX. Podemos incluir en este segundo sector doctrinal a LEEUW⁵⁴, de conformidad con el cual una Ley francesa de 1884 fue una de las primeras normas jurídicas directamente dirigidas a luchar contra la excesiva parcelación de los terrenos rústicos. A este mismo grupo pertenece también SANZ JARQUE⁵⁵, quien, pese a hacer mención del Reglamento alemán de 1781, asegura que la primera regulación importante de la CP se aprobó a mediados del siglo XIX. Se refiere, en concreto, a la Ley de Concentración Parcelaria de 5 de noviembre de 1853, del Ducado de Gotha.

Finalmente, también hay autores que retrasan los precedentes normativos de la institución objeto de nuestra investigación hasta principios del siglo XX. Participan de esta última opinión GOMEZ GOMEZ-JORDANA⁵⁶, que cita la Ley francesa de Concentración Parcelaria de 27 de noviembre de 1918 como la norma jurídica abanderada en la regulación de la CP, RIOS CARMENADO⁵⁷, en cuya opinión la primera norma legal que hay que tomar en consideración a los efectos que nos ocupan es la Ley de CP del Reich aprobada en 1936, y MARTINEZ DE VELASCO⁵⁸, que comparte el criterio de que "bajo el mandato de Hitler en Alemania, se lleva a cabo una importante actividad ordenancista en el medio rural, a través de la acción que comentamos" (se refiere a la CP), aunque matiza que "es a partir de la finalización de la segunda guerra mundial cuando los países, de nuestro entorno europeo, inician esta actividad ordenancista".

5. Revitalización de las actuaciones de CP, en el siglo XX

Si durante los siglos XVII, XVIII y XIX habían sido muchos los países que emprendieron una lucha sin cuartel contra la dispersión parcelaria, se puede asegurar que la consolidación de esas actuaciones públicas llegó ya bien adentrado el siglo XX. Algunos autores incluso aseguran que la verdadera CP no se produjo hasta mediados del siglo XX. Es el caso, por ejemplo, de ALARIO TRIGUEROS⁵⁹, para quien "la C. P. concebida tal como hoy se lleva a cabo, como un proceso dirigido y financiado por el Estado de forma fundamental, independientemente de su carácter voluntario, no aparece hasta el segundo tercio del siglo XX, en sus primeras manifestaciones, y hasta los años de la posguerra en la mayor parte de los casos".

Ni que decir tiene - y a los antecedentes de los diferentes países que exponemos a continuación nos remitimos a este respecto - que discrepamos del planteamiento de la citada autora, porque hay abundantes ejemplos de concentraciones llevadas a cabo con financiación pública mucho antes de lo que ella manifiesta. Ahora bien, lo que sí que debe reconocerse es que la CP se consolidó de manera generalizada durante la primera mitad del siglo XX, durante el cual, como explica SANZ JARQUE⁶⁰, incluso se ha planteado la problemática de la CP en el seno de las más importantes organizaciones internacionales.

Esa consolidación se acentuó especialmente en el continente europeo, donde la institución jurídica de la CP, además de no perder el empuje de los siglos anteriores, experimentó una sensible revitalización, así como un cambio substancial en su conceptualización histórica.

⁵³ María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 79.

⁵⁴ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 99.

⁵⁵ Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de Concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", vol. XXXI, 1958, pág. 498.

⁵⁶ Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, *op. cit.*, pág. 9.

⁵⁷ Ignacio de los RIOS CARMENADO, *op. cit.*, págs. 97 a 105.

⁵⁸ José Luis MARTINEZ DE VELASCO MIRAVED, *op. cit.*, pág. 11.

⁵⁹ Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, pág. 16.

⁶⁰ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, págs. 21 y sgs.

Es muy interesante, desde esta perspectiva, el estudio realizado por LEEUW⁶¹, quien - aun reconociendo la diversidad terminológica e incluso conceptual de la CP en las legislaciones de los diferentes países europeos - defiende que, en síntesis, se puede constatar un enriquecimiento constante de la institución durante el período histórico que ahora nos ocupa. Según este autor, se

puede afirmar que hasta la primera guerra mundial, las actuaciones de CP respondían a la concepción más estricta de esta institución jurídica. En un sentido similar se manifiesta ALARIO TRIGUEROS⁶², según la cual, "en una primera etapa, la C. P. ... se limita a un mero intercambio espacial de parcelas basándose exclusivamente en la propiedad".

Las Administraciones gestoras de los diferentes países de aquella época se limitaban, en efecto, a la reordenación de las parcelas rústicas, a fin de racionalizar su uso agrícola. Sus objetivos se reducían a buscar una solución a la problemática planteada por las principales lacras que hacía tiempo que afectaban a la propiedad rústica: el tamaño reducido de muchas de las fincas de cultivo y la dispersión excesiva de esas fincas, situadas a menudo a varios kilómetros las unas de las otras. La terminología al uso respondía igualmente a esta concepción restringida de la concentración. Así, según los Estados, se hablaba de "redistribución de parcelas", "reuniones territoriales", "delimitaciones generales", etc.

En cambio, durante los períodos de posguerra - y muy particularmente al acabar la segunda guerra mundial, los Gobiernos de la mayor parte de los Estados sintieron la irrefrenable necesidad de dar un renovado impulso a las actuaciones de CP, a fin de afrontar cuanto antes mejor la desastrosa situación en que habían quedado las tierras de cultivo. Así sucedió en Francia⁶³ i Suiza⁶⁴, así como en todos los países implicados en aquel conflicto internacional⁶⁵. Fue entonces cuando se comenzó a aprovechar la CP para resolver muchos de los problemas de infraestructuras que afectaban al mundo rural, como consecuencia del descalabro bélico.

Fue tan intenso el impulso de esa obra reparadora de los desastres de la guerra que LEEUW⁶⁶ ha llegado a compararla con la revolución industrial del siglo XIX. Como acertadamente declara este autor, en aquel momento histórico, "las legislaciones más completas en materia de concentración parcelaria ... no miran solamente a reagrupar las parcelas dispersas y a realizar una nueva distribución de tierras, si no también a ... combinar el reagrupamiento parcelario ... con trabajos importantes de ingeniería civil, de mejora de carreteras, de drenaje, de construcción y trasplante de edificaciones rurales, etc.". La CP deriva, en definitiva, hacia lo que ALARIO TRIGUEROS⁶⁷ denomina "una concepción global de ordenación de las Zonas Rurales" o "una ordenación integral del espacio rural".

De esta manera, la institución que analizamos se enriqueció notablemente, extendiendo su ámbito de actuación mucho más allá de la simple reestructuración de la propiedad rústica. Desde entonces, existe una manifiesta tendencia a la que algunos han denominado "concentración integral" o también "concentración rural integral". En tales condiciones, la concepción de la CP - tanto por lo que respecta a la legislación como en lo relativo a la realidad fáctica de las actuaciones que se realizan en cada país - conoce una definitiva evolución, que consideramos muy positiva y enriquecedora.

La evolución se ha producido en todos los Estados - con los matices derivados de cada realidad nacional concreta - hacia un tipo de actuaciones más globales, más coordinadas con otras actuaciones de reformas estructurales y más respetuosas con el entorno natural (que no sólo se ha de procurar no destruir, si no que - yendo más allá de precedentes criterios reparadores - se considera que se ha de procurar mejorar, aprovechando la oportunidad de la concentración).

Digamos finalmente que la influencia y el impulso de la PAC han sido decisivos en esta evolución conceptual⁶⁸, sin olvidar que la CP ya estaba plenamente consolidada en el momento

⁶¹ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., págs. 97 a 105.

⁶² Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 16.

⁶³ Cfr. Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., pág. 13.

⁶⁴ Cfr. Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, op. cit., pág. 9.

⁶⁵ Cfr. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., págs. 20 y 21.

⁶⁶ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., págs. 97 a 105.

⁶⁷ Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., págs. 16 y 25.

⁶⁸ Vid. Enrique VALENCIA SANCHO, *Repercusiones previsibles de la nueva orientación de la PAC sobre el régimen jurídico de la concentración parcelaria*, en la obra colectiva de José Manuel RUIZ-RICO RUIZ, Juan José SANZ JARQUE, Alberto BALLARIN MARCIAL, et al., *Estudios de Derecho*

de la aprobación de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, con la excepción de algunos países (como Bélgica, Luxemburgo, España y Portugal) que se sumaron a la regulación de la CP durante la segunda mitad del siglo XX).

III. ANTECEDENTES ESPAÑOLES

1. Antecedentes teóricos

1.1 Desconexión entre la política agraria española y la europea

Mientras que en otros países europeos se sentía cada vez con más intensidad la problemática de la atomización de la propiedad rústica y la CP se revelaba como el instrumento más adecuado para hacerle frente, en España no parecía ser ésta la problemática planteada con mayor urgencia durante los siglos XVIII y XIX, ni siquiera durante la primera mitad del siglo XX⁶⁹.

Además del escaso entusiasmo con que tradicionalmente se han abordado en nuestro país los problemas agrarios⁷⁰, esta postergación de la CP obedecía también a unas justificadas razones de oportunidad. Tenía, efectivamente, cierta lógica que, antes de dedicarse a promover la racionalización y la competitividad de las explotaciones agrarias, los políticos ibéricos sintieran la necesidad de abordar una problemática social que se les antojaba más candente y dramática: la coexistencia de inmensos latifundios incultos - por causa del tradicional absentismo de los grandes terratenientes hispánicos - con una muchedumbre de campesinos sin tierra, cuya desesperación ponía en riesgo continuamente la paz social del país.

Esa turbulenta situación ha sido resaltada por PALMA FERNANDEZ⁷¹, para quien "no resulta difícil imaginar las graves dificultades por las que atravesaron los cultivos agrarios con ocasión de la Guerra de la Independencia, a lo que se unieron las continuas revueltas y levantamientos que asolaron el país a lo largo de gran parte del primer tercio del siglo XIX".

Cuando se encuentran en situaciones tan dramáticas, los gobiernos de todo el mundo tratan de enfriar los ánimos respondiendo a las revueltas de los desposeídos mediante el socorrido y malgastado recurso de la reforma agraria. Así ha ocurrido históricamente y sigue ocurriendo actualmente en algunos países, como lo demuestra la situación que viven Colombia, Bolivia y otros Estados iberoamericanos". Ya lo había advertido GARCIA DE OTEYZA⁷² en 1978, cuando afirmaba que las reformas agrarias suelen tener lugar en un contexto social muy agitado.

Ante la perspectiva de las grandes revueltas que se podían derivar de la injusta distribución de la tierra en nuestro país, la política agraria española de los siglos XVIII y XIX se caracterizó preferentemente por el intento de poner remedio a esa problemática social, a cuyo objeto se pusieron en práctica una serie de medidas de reforma agraria.

1.2 Primeras voces favorables a la CP

Agrario. Ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario, Asociación Española de Derecho Agrario, Caja Rural de Málaga y Diputación Provincial de Málaga, 1997, págs. 177 a 185.

⁶⁹ *Vid.*, en este sentido, Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, págs., 41 y 42. Según este autor, durante estos períodos históricos, "algunas voces aisladas sólo sirven para demostrar el escaso interés hacia la solución de este problema, cuando los derroteros y objetivos políticos y sociales se encauzaban abrumadoramente hacia la extinción de los latifundios", motivo por el que "habrá que esperar al año 1952 para iniciar los trabajos prácticos de concentración parcelaria".

⁷⁰ Cfr. Tirso CARRETERO GARCIA, *op. cit.*, pág. 194. Este Registrador de la Propiedad no duda en calificar como "escasa y perezosa" la política agraria española de hasta la segunda mitad del siglo XX.

⁷¹ José Luis PALMA FERNANDEZ, *Los pósitos agrícolas. Evolución de un mecanismo jurídico de control de la producción agraria*, Derecho Agrario y Alimentario, nº 30, enero-junio de 1997, pág. 43.

⁷² Luis GARCIA DE OTEYZA, en el discurso de presentación de un ciclo de conferencias sobre cuestiones agrarias, organizado en 1978 en Madrid (*vid.* Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de conferencias ...*, *op. cit.*, pág. 2).

En las circunstancias relacionadas en el epígrafe anterior, se puede decir que las pocas voces que pregonaban la necesidad de la CP clamaban en el desierto⁷³. La clase política del momento, a la que hubiera correspondido poner en práctica la institución, estaba por aquel entonces más interesada en solventar la amenazadora problemática social que en afrontar la problemática (obviamente mucho más grave) derivada de la dispersión parcelaria y del minifundismo⁷⁴.

Aun así, debemos hacer mención de esos preclaros pensadores que supieron adelantarse a las circunstancias históricas que les tocó vivir, a pesar de que los gobiernos de turno no les prestaran la atención a la que se habían hecho acreedores por su claridad de juicio y por su preclara visión de futuro. Hubo de pasar mucho tiempo antes de que se acabara reconociendo desde las tribunas públicas la gran contribución de esos próceres españoles al progreso del país.

Uno de los primeros reconocimientos públicos que recibieron llegó a los pocos años de haberse promulgado la primera Ley española de Concentración Parcelaria. Fue entonces cuando BENEYTO SANCHIS⁷⁵ no pudo por menos que citar a aquellos precursores españoles de la CP, pregonando a los cuatro vientos, desde su privilegiada tribuna de Jefe del Servicio de Concentración Parcelaria, que "no podemos silenciar los tímidos intentos anteriores".

1.2.1 Antecedentes teóricos del siglo XVIII

a) Elogios y alabanzas a la obra agraria de Jovellanos

La transcendencia jurídica, económica y social de la CP no es privativa de nuestros tiempos, como tampoco lo es la necesidad de llevarla a cabo en todo el país, y muy primordialmente en las zonas agrarias más afectadas por los problemas del minifundismo y la dispersión parcelaria, siendo éstas dos de las taras que más han dañado históricamente a la competitividad de nuestras explotaciones agrarias.

Esa necesidad de la CP ya había sido advertida a partir del siglo XVIII por algunos de los políticos y pensadores que más han teorizado, en el curso del tiempo, sobre la problemática agraria y el futuro del campo español. Este extremo ha sido confirmado por SANZ JARQUE⁷⁶, que cita a Jovellanos, Colmeiro, Caballero, Chao, Pazos y el Vizconde de Eza, entre los primeros pensadores que desde fines del siglo XVIII empezaron a proclamar abiertamente la necesidad de atacar firmemente la doble problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria.

Hay que reconocer, sin embargo, que eran muy pocos los que reivindicaban la introducción de la CP en nuestro ordenamiento jurídico. Es por ello comprensible que RAMOS PRIETO⁷⁷ se sorprenda por la pasividad manifestada en esta materia por los gobernantes y teóricos de aquella época. A su parecer, es inexplicable que su preocupación por la agricultura no les llevara a la búsqueda de soluciones para la problemática generada por el minifundismo y la

⁷³Cfr. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 26, que habla de "voces aisladas" y de "su nula efectividad".

⁷⁴Esta praxis política se ha prolongado en España hasta fechas bien recientes, lo que ha permitido afirmar a Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 25, que "es evidente que en la elaboración de los planes agrarios ha prevalecido el problema del latifundismo meridional sobre la caótica situación del excesivo fraccionamiento de la propiedad del Centro y del Norte de la península, no sólo por razones técnicas y económicas, si no también, y prioritariamente, por motivos sociales y políticos". Que esta enfermiza tendencia de nuestra política agraria viene de muy lejos lo confirma el mismo autor, que cierra su bien fundamentado razonamiento llegando a la conclusión de que "el fin de los latifundios ... ha sido el principal objetivo de las políticas que, desde el siglo XVIII, pretendían transformar la estructura agraria en España".

⁷⁵Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 73.

⁷⁶Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento ...*, *op. cit.*, págs. 4 y sgs.

⁷⁷Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 29. Según este autor, durante dicho período histórico "algunas voces aisladas sólo sirven para demostrar el escaso interés hacia la solución de este problema, cuando los derroteros y objetivos políticos y sociales se encauzaban abrumadoramente hacia la extinción de los latifundios", razón por la que "habrá que esperar al año 1952 para iniciar los trabajos prácticos de concentración parcelaria".

parcelación excesiva, ya que esta problemática les era bien conocida desde mediados de siglo, como demuestran los estudios, informes y proposiciones de Leyes elaborados en aquella época por las principales sociedades económicas del país.

Entre esas escasas voces que propugnaron inicialmente la implantación de la CP en nuestro país, la dogmática suele destacar al prohombre asturiano JOVELLANOS⁷⁸. De hecho, Jovino (como también se le nombraba en su época⁷⁹) es el único de los pensadores citados por SANZ JARQUE realmente encuadrables en el siglo XVIII, porque los demás ya publicaron el grueso de su obra teórica en el curso del siglo XIX.

Centraremos, por tanto, nuestro estudio en este jurista, economista y político, al que la doctrina dedica toda suerte de elogios. Y es que, como dice BARCELO VILA⁸⁰ con un tono de fino humor (después de recordar que la Ilustración fue la puerta de entrada a la modernidad), "Jovellanos fue el más ilustre de los ilustrados españoles".

El pensamiento humanista y liberal de tan prolífico pensador setecentista se manifiesta en su plenitud - en lo que atañe a la problemática agraria - en el célebre "Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria⁸¹", obra encomiada hasta la saciedad tanto por los textos enciclopédicos como por la doctrina especializada, y aun por los políticos. Por lo que respecta a los primeros, el Diccionario Enciclopédico⁸² lo cita como "la obra más notable salida de su pluma", mientras que la *Gran Enciclopèdia Catalana*⁸³ destaca de dicha obra el hecho de que Jovellanos se "*mostrà partidari d'un capitalisme agrari individualista, assenyala els problemes bàsics del camp i proposà solucions perfectament adequades als seus propòsits*".

La doctrina especializada tampoco ahorra elogios a la obra de Jovellanos, cuya figura ensalza especialmente SANZ JARQUE⁸⁴. A su vez, CABO ALONSO⁸⁵ le reconoce el mérito de haber sido "la primera voz que se alzó en España en favor de la concentración parcelaria", por más que intenta desmitificar su figura, recordando que no descubría nada nuevo, ya que "escribía esto dos siglos después de iniciada la remodelación parcelaria en Baviera y cuando la empezaba a realizar Francia". Más elogioso se muestra aún VELARDE FUERTES⁸⁶, a cuyo parecer "Jovellanos es un hito importante en la serie de economistas que trabajaron con mucho fruto en España cuestiones agronómicas". Elogia igualmente su visión de futuro, destacando al respecto que "captó que el Antiguo Régimen había llegado a su final y que en la nueva situación que alboreaba ... la agricultura española iba a experimentar una hondísima transformación". VILLANUEVA⁸⁷ resalta la transcendencia histórica del informe en cuestión, del que dice que es una obra "sobradamente conocida", que "ha sido reeditada en numerosas ocasiones, desde entonces hasta nuestros días" y que "hoy es un clásico de la literatura económica española".

Hay que precisar que, pese a su reconocida tendencia liberal, la obra de JOVELLANOS ha sido

⁷⁸Gaspar Melchor María de JOVELLANOS Y RAMIREZ, literato, jurista, economista y político, nacido en Gijón en 1744 y muerto en Vega en 1811.

⁷⁹Cfr. Juan VELARDE FUERTES, *Jovellanos y la proyección agraria de la revolución industrial en España*, en la obra colectiva de José María SUMPSI (coordinador), Juan VELARDE FUERTES, Carlos SAN JUAN MESONADA et al., *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*, MAPA, Madrid, 1994, pág. 56.

⁸⁰Luis Vicente BARCELO VILA, *Políticas de modernización de la agricultura española*, en la obra colectiva de José María SUMPSI (coordinador), Juan VELARDE FUERTES, Carlos SAN JUAN MESONADA et al., *Modernización y ...*, op. cit., pág. 172.

⁸¹Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad, ...*, op. cit., in totum.

⁸²Diccionario Enciclopédico Abreviado, tomo V, Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1975, pág. 87.

⁸³*Gran Enciclopèdia Catalana*, tomo 8, Editorial Gran Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 1975, pág. 786.

⁸⁴Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de Concentración Parcelaria y el Registro de la Propiedad*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", vol. XXXI, 1958, pág. 497.

⁸⁵Angel CABO ALONSO, op. cit., pág. 98.

⁸⁶Juan VELARDE FUERTES, op. cit., pág. 32.

⁸⁷Juan Pablo de VILLANUEVA, *Presentación*, en *Informe sobre la Ley Agraria. Gaspar Melchor de Jovellanos*. Edición facsímil, Punto Editorial, S. A., Madrid, 1987.

enaltecida modernamente incluso desde las instancias socialistas, durante la larga etapa de Gobiernos de este signo político. Una buena prueba nos la ofrece ATIENZA SERNA⁸⁸, que presenta la obra del gran pensador asturiano como "un Informe que marca la culminación no sólo del pensamiento agrario, si no de todo el pensamiento económico de la Ilustración, salido de la pluma de quien es considerado por muchos su pensador más representativo". Otro ejemplo de estas loanzas socialistas lo aporta LAZARO ARAUJO⁸⁹, para quien "hoy nadie duda en calificar a JOVELLANOS como figura señera, si no el más eximio representante del reformismo español".

A pesar de tantos elogios, lo cierto es que finalmente la brusca mutabilidad de las circunstancias políticas del momento impidió que las ideas del político setecentista se llegaran a implementar⁹⁰.

Por lo que se refiere al contenido del Informe que nos ocupa, hemos de decir que parte del reconocimiento de la influencia de las Leyes en la evolución de la agricultura ("*la suerte del cultivo fue siempre más ó menos próspera, según que las Leyes Agrarias animaban ó desalentaban el interes de sus agentes*"⁹¹). Bien pronto, sin embargo, se descubre el espíritu liberal que inspira el texto, cuando, refiriéndose a la agricultura, matiza⁹² que "*las leyes deben reducirse á protegerla*", y muy especialmente cuando enfatiza que "*el único fin de las leyes respecto de la agricultura debe ser proteger el interes de sus agentes, separando todos los obstáculos que pueden obstruir, o entorpecer su acción y movimiento*".

b) Postura inicial de Jovellanos en contra de la CP

Los elogios a la obra agraria de Jovellanos son prácticamente unánimes. Ahora bien, entre tantas alabanzas notamos a faltar el más elemental sentido crítico, por lo que respecta al contenido esencial de su celeberrimo Informe sobre la *nonnata* Ley Agraria. Sin embargo, entendemos que hay mucho a criticar - por lo menos desde la perspectiva actual -, puesto que este pensador se deja arrastrar excesivamente por las ideas ultraliberales que dominaban el pensamiento de finales del siglo XVIII. Especialmente criticable nos parece - y no se señala prácticamente en ninguno de los estudios analizados⁹³ - el planteamiento abiertamente opuesto al denominado "coto redondo"⁹⁴ (y, por tanto, a la CP) que transpira toda la obra. El

⁸⁸Luis ATIENZA SERNA, *Presentación*, en la obra colectiva de José María SUMPSI (coordinador), Juan VELARDE FUERTES, Carlos SAN JUAN MESONADA *et al.*, *Modernización y ...*, *op. cit.*, pág. 8.

⁸⁹Laureano LAZARO ARAUJO, *Introducción*, en la obra colectiva de José María SUMPSI (coordinador), Juan VELARDE FUERTES, Carlos SAN JUAN MESONADA *et al.*, *Modernización y ...*, *op. cit.*, págs. 25 y 26.

⁹⁰El propio LAZARO ARAUJO apunta las causas concurrentes: la muerte del Rey Carlos III en 1788 acabó con la protección oficial a los ilustrados; por otra parte, en 1789, estalló la revolución francesa, con lo que la clase política española se sintió obligada a reaccionar en contra de las ideas liberales, hasta el extremo de que sus principales defensores dieron con sus huesos en la cárcel; finalmente, el poder eclesiástico (cuyas inmensas propiedades rústicas estaban en peligro, si se aplicaban las ideas de JOVELLANOS) abanderó esa reacción frente al liberalismo.

⁹¹Las transcripciones que hacemos del Informe de Jovellanos respetan la grafía y la acentuación de la edición original, proveniente del año 1795.

⁹²Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, *op. cit.*, pág. 7.

⁹³Al fin, cuando ya llevábamos varios años preparando esta tesis doctoral, ha aparecido un juicioso estudio que sintoniza con este espíritu crítico - que tanto notábamos a faltar en nuestra doctrina - hacia la obra de Jovellanos. Ha tenido que ser un exministro de Agricultura quien se atreviera a decir públicamente, con toda su autoridad de experto en la materia, que las teorías jovinistas marcaron una larga época de nuestra agricultura, pero ya no tienen futuro. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida. 1986-1996: La agricultura española en Europa*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997, pág. 211, lo ha manifestado sin tapujos: "El mundo de Jovellanos, el de la agricultura como una necesidad para el arrastre del "carro demográfico", etc., llegó casi hasta nuestros días. Sus preocupaciones fueron las de finales del siglo XIX y han dominado todo el siglo XX. Hasta ahora. Pero ninguno de sus enunciados tiene hoy apenas vigencia". Finalmente, por tanto, nuestras discrepancias con las teorías expuestas por Jovellanos en esta obra, por lo que respecta al "coto redondo" (que es tanto como decir la CP) se ven apoyadas de alguna manera por la doctrina más eminente del momento, representada en este campo por LAMO DE ESPINOSA.

⁹⁴Como indica el art. 173 de la LRDA, el citado "coto redondo" es el *desideratum* de todos los procesos de CP. Oponerse a él, por tanto, es negar la necesidad de esta institución jurídica, a pesar de

Informe, en su conjunto, tiene una orientación claramente opuesta al intervencionismo agrario, sintetizada en frases tan significativas como ésta: "*El oficio de las leyes, respecto de una y otra propiedad, no debe ser excitar ni dirigir, si no solamente proteger el interes de sus agentes*". Ninguna intervención sobre la propiedad rústica le parece, pues, justificada. Y esto es tanto como desautorizar la CP, por muy mayoritaria que sea la tendencia a ver en la obra de JOVELLANOS un antecedente doctrinal de la concentración parcelaria.

Jovellanos parte, a estos efectos, de la convicción de que los propietarios de terrenos rústicos ya tienden de una forma natural - o sea, sin necesidad de que se lo tenga que imponer ninguna Ley - a obtener el rendimiento más adecuado de la tierra y a hacer un buen uso de ella. Dicho en sus propias palabras, los propietarios rústicos tienen un interés "*naturalmente activo y bien dirigido á su objeto*". En definitiva, sus postulados responden al principio inspirador de la Revolución Francesa⁹⁵ "*laissez faire, laissez passer, le monde ronde par lui même*".

Por esta razón, debemos discrepar de aquellos autores que incluyen acriticamente la mentada obra de Jovellanos entre las primeras manifestaciones favorables a la CP, porque, cuando menos en esta obra, sus planteamientos iniciales fueron marcadamente contrarios a las finalidades de esta institución. ¿Cómo, si no, se podría calificar su reiterada defensa a ultranza del minifundismo, que incluyen - por citar tan sólo algunos ejemplos, de los que está copada la obra de referencia - los números 83 y 84 del archiconocido Informe⁹⁶?

A nuestro parecer, ese planteamiento sólo se puede entender desde la concepción ultraliberal del derecho de propiedad que inspira toda la obra de Jovellanos y en base a la que este autor propugna que se deje al propietario libertad absoluta para decidir aquello que más le convenga, aunque esta libertad le lleve a la división de la tierra, "*porque siendo la division de las labores un derecho de la propiedad de la tierra, las leyes deben reducirse á protegerle, fiando su division al interes de los agentes de la agricultura*"⁹⁷.

Creemos que los objetivos del Informe de referencia son bien diferentes de los que inspiran la concentración parcelaria, no habiendo manera de compaginar la obligatoriedad de esta mejora, que prevén los arts. 171.3 y 181 de la LRDA, con la soflama de Jovellanos a favor de que las Leyes permitan tantas divisiones de las fincas rú

≤ (Θπβ≥άπληάσσ≤σσε ά≥βπ (Θπβ≥ά≤) ≤ά≥η=Θσ (β≥Θη≤«

π@ά σ=∞β€ (σβφΘσε (ηάμβ÷η≥βΓ∞σάβά∞βάπηεπσε (≥βπΘόν

Si nos limitamos a analizar el informe que nos ocupa, resultarían realmente incomprensibles las abundantes referencias a la obra de Jovellanos que hallamos en la doctrina española, en la

que los estudiosos se empeñen en citar el informe del pensador asturiano como un primer antecedente doctrinal de la concentración parcelaria.

⁹⁵No ha de extrañar esta coincidencia, porque la Revolución Francesa estalló en 1789 y el Informe de Jovellanos se publicó en 1795, es decir, que lo redactó justo cuando los liberales españoles estaban inmersos en plena euforia revolucionaria.

⁹⁶El punto núm. 83 se refiere al que Jovellanos denomina "*aquella gran cuestión ... sobre la preferencia de la grande ó la pequeña cultura*", aportando esta solución, diametralmente opuesta a la regulación de la CP e incluso a la de las unidades mínimas de cultivo: "*Esta cuestión ... no pertenece si no indirectamente á la legislación; porque siendo la division de las labores un derecho de la propiedad de la tierra, las leyes deben reducirse á protegerle, fiando su division al interes de los agentes de la agricultura. Pero este interes, una vez protegido, reducirá infaliblemente las labores*". El punto 84 es un canto de loanza al minifundismo, puesto que se presenta como si fuera lo más racional del mundo aquello que hoy en día todo el mundo reconoce que es sencillamente irracional (por eso se pregona precisamente que la finalidad de la CP es la racionalización de la base física de las explotaciones agrarias): "*Es natural que la pequeña cultura se prefiera en los países frescos, y en los territorios de regadío, donde convidando el clima ó el riego á una continua reproducción de frutos, el colono se halla como forzado á la multiplicación y repeticion de sus operaciones, y por lo mismo á reducir la esfera de su trabajo á menor extension. Así reducida, el interes del colono, no solo será mas activo y diligente, si no tambien mejor dirigido, sabrá por consiguiente sacar mayor producto de menor espacio, y de aquí resultará la reducción y subdivision de las suertes*". En opinión de Jovellanos, ésta era la solución adoptada por aquel entonces en Asturias y en Galicia.

⁹⁷Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, op. cit., pág. 26.

que se le suele presentar como un adalid de la institución jurídica de la CP. El análisis más profundo del contenido del tan citado Informe sobre la Ley Agraria demuestra que no se puede encontrar en él ni una sola frase de la que se pudiera deducir un pensamiento mínimamente favorable a la CP. Bien al contrario, como ya hemos manifestado con algunos ejemplos que sintetizan la filosofía subyacente en todo el Informe, hay en él una firme oposición a este tipo de actuaciones públicas. Ciertamente, resulta difícil entender que un pensador de la categoría del que nos ocupa no sólo no reparara en los que ahora nos parecen innegables beneficios de la concentración de los minifundios, si no que se opusiera frontalmente a los cotos redondos⁹⁸.

Es por ello que la doctrina oficial de los años sesenta, así como la posterior que se le ha acomodado acríticamente, se limita a pasar de puntillas por encima del Informe de Jovellanos, con frases tan poco comprometidas como la que indica que este autor, "en su conocido informe sobre la Ley agraria no hizo especial mención de esta cuestión"⁹⁹, para acto seguido citar algunas de las frases que escribió el citado pensador con posterioridad a la redacción del Informe¹⁰⁰.

Estas frases - reproducidas posteriormente por buena parte de los estudiosos de la materia - evidencian un replanteamiento del pensamiento de este pensador sietecentista, del que podemos decir, como conclusión de todo lo que hemos expuesto hasta ahora sobre su figura, que empezó oponiéndose a la CP, pero finalmente abandonó su inicial posicionamiento ultraliberal, contrario a los cotos redondos, por otro más juicioso, en el que la preocupación por los problemas derivados de los latifundios ya no le impedía darse cuenta de los problemas que generan el minifundismo y la dispersión parcelaria. De sabios es rectificar a tiempo.

1.2.3 Antecedentes teóricos del siglo XIX

Un siglo antes de la promulgación de la primera Ley española de CP, COLMEIRO¹⁰¹ ya batallaba por el establecimiento de moderadas medidas de concentración de la propiedad rústica.

Lo que la doctrina¹⁰² más ha ensalzado de este prestigioso jurista son sus aportaciones en el ámbito del Derecho Administrativo en general. Pero lo citamos aquí porque, además de ello, también se ocupó de la problemática objeto de nuestro estudio. Ha hecho historia, en este sentido, su Memoria del año 1842 sobre el minifundismo gallego, titulada "Memoria sobre el

⁹⁸Si hubiera que aplicar la filosofía que trasluce esta obra, los poderes públicos deberían respetar la libre disposición de los propietarios rústicos, incluso cuando decidan desagregar sus fincas rústicas. A nuestro parecer, en el momento de redactar el Informe sobre la Ley Agraria, Jovellanos estaba obnubilado por la gran preocupación que le provocaba el absentismo imperante en los grandes latifundios, siendo aquella la razón que lo indujo a rechazar todo aquello que pudiera significar un aumento del tamaño de las fincas rústicas. Sólo así podría hallarse alguna explicación al hecho de que, olvidándose de los beneficios de todo tipo que se derivan de la concentración de los minifundios dispersos, insistiera tanto en que se debe dejar al libre albedrío de los propietarios la posibilidad de subdividir *ad infinitum* sus tierras. Desde esta perspectiva, resultaría más inteligible la evolución posterior del pensamiento de Jovellanos, que acabó reconociendo su error, por haberse obcecado excesivamente en la problemática del latifundismo, al que había presentado prácticamente como el único problema de la agricultura española. Sólo a partir de entonces acabó mostrándose convencido partidario de la concentración de los minifundios.

⁹⁹Es cierto que no hizo ninguna especial mención a la CP. Pero eso no es toda la verdad, ya que, cuando el investigador se adentra en la obra de Jovellanos, comprueba fácilmente que no es que no se ocupe de la CP, si no que el Informe es un alegato en toda regla contra sus principios inspiradores.

¹⁰⁰Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., pág. 11. He aquí la referencia que, en esta obra clásica de la doctrina oficial española, se hace a los vínculos de Jovellanos con la CP: "Melchor Gaspar de Jovellanos, si bien en su conocido informe sobre la Ley agraria no hizo especial mención de esta cuestión, posteriormente se refería, en carta que dirigió a un amigo, al problema de las explotaciones asturianas: las primitivas divisiones de las tierras - decía - produjeron grandes bienes, pero las subdivisiones posteriores han resultado un mal que crece y que se agravará por instantes si no se le pone un límite. Concretamente afirmaba: "Conforme hay una ley que regula la propiedad y las relaciones entre propietarios y colonos, 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".

¹⁰¹Manuel COLMEIRO Y PENIDO, economista, historiador y jurista, nacido en Santiago de Compostela en 1818 y muerto en Madrid en 1894.

¹⁰²Vid. Sabino ALVAREZ GENDIN, José GASCON Y MARIN, Paul Marie GAUDEMET *et al.*, *Estudios en honor de Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, 1950.

modo más acertado de remediar los males inherentes a la extremada subdivisión de la propiedad territorial en Galicia", cuya importancia, a los efectos que aquí nos interesan, ha sido destacada tanto por la doctrina oficial¹⁰³ como por los autores más prestigiosos.

La contribución de este pensador ochocentista a la posterior introducción de la CP en el ordenamiento jurídico español ha sido reseñada por LOPEZ RODO¹⁰⁴, quien asegura: "Colmeiro centra sus investigaciones en "escudriñar los gérmenes de la enfermedad que aqueja a este país [se refiere al minifundismo gallego, que califica como una "auténtica plaga"] en la extremada subdivisión de la propiedad territorial". Pero no se contenta con descubrir esos gérmenes, si no que apunta también acertadas soluciones, algunas de las cuales se han llevado posteriormente a los textos legislativos y otras ofrecen ocasión a quienes quieran honrar su memoria, para procurar que tengan efectividad adecuándolas a la evolución alcanzada por el Derecho Administrativo en nuestros días".

Fue, sin embargo, Fermín CABALLERO¹⁰⁵ el primer pensador que analizó a fondo la compleja problemática agraria generada, por una parte por los latifundios, y por la otra por los minifundios y la dispersión parcelaria. Hijo de modestos agricultores, LOPEZ GOMEZ¹⁰⁶ lo ha definido justamente como una de las figuras más relevantes de la geografía española decimonómica. A su vez, BALLARIN MARCIAL¹⁰⁷ asegura que Fermín Caballero fue el inspirador de las ideas más adelante aprovechadas por el Vizconde de Eza, sobre la problemática que plantea la excesiva parcelación de la tierra y la dispersión parcelaria.

A Fermín CABALERO se debe la célebre Memoria del año 1863 que lleva por título "Fomento de la población rural¹⁰⁸", la originalidad de la cual radica en que aborda, por primera vez, la citada problemática agraria en el conjunto del territorio estatal, y no solamente en las regiones meridionales, como se solía hacer en aquella época.

En lo que atañe en concreto a la promoción de la CP, debe significarse que ya ha pasado a los anales de esta institución la siguiente advertencia incluida en la Memoria de referencia, que a la vista de la realidad agraria española del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, se podría decir que resultó ciertamente profética: por muchas medidas legales y técnicas que se pongan al servicio de la agricultura, si no se soluciona antes la problemática estructural del minifundismo y la dispersión parcelaria, de poco servirá todo ello, puesto que, "como las tierras continúen despedazadas nada sólido y durable se habrá hecho en favor de la población rural". Añadiremos, finalmente, que la citada Memoria concluye con todo un proyecto de Ley, en el que se da forma legal a su filosofía del "coto redondo acasado¹⁰⁹", que más adelante tendremos ocasión de comentar, al tiempo que se prevé todo tipo de incentivos fiscales para el fomento de la CP.

Siguiendo con los antecedentes doctrinales, hemos de señalar que BENEYTO SANCHIS, en su ya citado artículo del año 1955, rendía homenaje igualmente a la memoria de conocidos agraristas del siglo XIX, como por ejemplo Eduardo CHAO, autor del ya citado proyecto de Ley de 1873, en el que prevé un cúmulo de medidas contra los efectos negativos del minifundismo y de la excesiva dispersión parcelaria.

¹⁰³ Vid., *ad exemplum*, SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, *op. cit.*, pág. 11.

¹⁰⁴ Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria ...*, *op. cit.*, pág. 132.

¹⁰⁵ Fermín CABALLERO Y MORGAY, escritor y político, nacido en Barajas de Melo (Cuenca) y muerto en 1876.

¹⁰⁶ Antonio LOPEZ GOMEZ, *Presentación de la reedición en facsímil, numerada (ejemplar nº 187)*, Ediciones El Albir, S. A., Barcelona, 1980, de Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de la Población Rural*, tercera edición, hecha de Real Orden, junio de 1864.

¹⁰⁷ Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, pág. 87.

¹⁰⁸ Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de ...*, *op. cit.*, *in totum*.

¹⁰⁹ Obsérvese, en todo caso, la contradicción de planteamientos que hay entre este erudito del siglo XIX y la ya citada obra del pensador sietecentista Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, *op. cit.*, págs. 21 y 22, en la que se oponía radicalmente a la promoción de los cotos redondos (objetivo teleológico de toda concentración parcelaria), porque los consideraba funestos para el progreso de la agricultura.

En el artículo de referencia, el entonces Jefe del Servicio de Concentración Parcelaria también honra la memoria de Diego PAZOS, resaltando el interesante trabajo de este prestigioso Registrador de la Propiedad que lleva por título "Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando ésta perjudique al cultivo". Hay que reconocer que la referencia era obligada, puesto que en esa Memoria se formulan importantes aportaciones relativas a materias tan próximas a la CP como las unidades de cultivo (en adelante, UMC), el derecho de retracto, las permutas y lo que el art. 227.1 de la LRDA denomina "demás [derechos] de adquisición que se otorguen por las leyes para evitar los enclavados o la dispersión parcelaria". A su vez, SANZ JARQUE también rinde homenaje a la memoria de Diego PAZOS, del que resalta su contribución teórica a la superación de los problemas generados por la dispersión parcelaria y el minifundismo. Ya lo había hecho en 1958 (refiriéndose entonces a la creación del denominado "hogar rústico") y lo vuelve a hacer tres años

después, en su pequeña obra maestra del año 1961, en la que dedica una atención especial a señalar las principales aportaciones doctrinales y prácticas del citado Registrador de la Propiedad. Cita contribuciones tan interesantes como su defensa de medidas garantizadoras de la indivisibilidad de las fincas de tamaño inferior a una hectárea, en la sucesión *ab intestato* - lo que constituye también un precedente de la regulación actual de las UMC -, la ya citada creación del "hogar rústico" y la defensa a ultranza del retracto de colindantes, contrato de teleología muy próxima a la CP.

Finalmente, cabe decir que la práctica totalidad de la doctrina incluye entre los precedentes doctrinales de la CP los sucesivos congresos agrícolas que tuvieron lugar en diferentes capitales españolas - como por ejemplo Madrid (1880), Valencia (1882) y Valladolid (1883) -, en todos los cuales se recalcaron las dificultades que para la agricultura española suponía el lamentable estado de dispersión parcelaria y de minifundismo endémico de las explotaciones agrarias, al tiempo que se elevaban sendas propuestas a los Gobiernos de turno para que pusieran el remedio más conveniente en cada caso, favoreciendo la constitución de los cotos redondos.

Para acabar, no podemos concluir la referencia a los antecedentes teóricos del siglo XIX sin citar la obra de Joaquín COSTA, pensador regeneracionista para quien el problema de la tierra era la principal asignatura pendiente de la España que le tocó vivir. De esta problemática se ocupó preferentemente en obras de tan marcado cariz agrario como "La enseñanza de la agricultura".

1.2.4 Antecedentes teóricos del siglo XX

Ya en el siglo XX, es preciso hacer mención de las proclamas más importantes de CASTELAO a favor de la CP, que inexplicablemente parecen haber pasado inadvertidas para la práctica totalidad de los estudiosos de la CP, con la única y saludable excepción, hasta donde nos ha sido dado conocer, de FRANCO GARCIA, que las recoge en estos términos: "Ya Castelao hizo en *"Sempre en Galiza"* una reflexión política muy aguda, aunque breve, de los proyectos de ordenación jurídico-social de la propiedad en Galicia, al señalar como de indispensable implantación la renovación de figuras jurídicas o institutos tales como: ... 2) la concentración parcelaria para reintegrar el dominio de la tierra e impedir su excesiva fragmentación ...".

Efectivamente, el eminente autor gallego gozaba de una envidiable claridad de juicio, en lo que respecta a la imperiosa necesidad de la CP en el territorio gallego, por cuya razón defendía vivamente esta institución jurídica, como lo demuestran estas sus palabras, en las que presenta la concentración como uno de los pilares de la tradicional institución de la "compañía familiar gallega". *"Necesitaremos leis que impidan a escesiva fragmentación das terras, evitando a progresiva pulverización da propiedade rústica, e favorecendo a concentración parcelaria, deica chegarnos á restauración dos patrimonios folgados, base da enxebre "compañía familiar"*.

Los estudios sobre la CP han sido abundantes desde comienzos del siglo XX, por más que ninguno de ellos tuvo verdadero éxito hasta los años cincuenta. Así lo admite CARRETERO GARCIA, para quien todo se quedó en proyectos y memorias, aunque reconoce que "una abundante literatura había analizado minuciosamente las innumerables ventajas de la concentración de parcelas, formación de cotos redondos acasurados y desaparición del minifundio en general". Entre esas manifestaciones favorables a la CP, expuestas durante la

primera mitad del siglo XX,
podemos destacar las de los siguientes pensadores:

- CANALEJAS, que propugnaba la reordenación de la propiedad rural, para combatir tanto los latifundios como el minifundismo y la dispersión parcelaria, justo como anteriormente había propuesto Jovellanos, como ya hemos tenido ocasión de exponer.

- El VIZCONDE DE EZA, que, en su obra "El problema agrario de España", de 1915, propuso fórmulas para combatir el minifundismo y la dispersión parcelaria, convencido de que "era el primer paso para la iniciación de cuanto tendiera a reconstruirnos como pueblo".

- RAMIREZ RAMOS, que, en su ponencia "Defectuosa constitución de la propiedad rústica en España y medios de corregirla" - presentada en el marco del "V Congreso de la Federación Agrícola de Castilla la Vieja", celebrado en León en 1906 - defendió una propuesta de cotos redondos muy similar a la del coto acasado de Fermín Caballero y a la del hogar rústico de Diego Pazos, propuestas a las que ya hemos hecho referencia *ut supra*.

- José Antonio PRIMO DE RIVERA, al que atribuye RAMOS PRIETO la defensa de una política agraria global que, lejos tanto de los latifundios como de los minifundios, propiciara la racionalización de las explotaciones agrarias hispanas. Así lo defendió en las Cortes Generales el día 25 de julio de 1935, manifestando textualmente que "en España se necesita una reforma agraria que es algo más extenso que ir a la parcelación, a la división de los latifundios, a la agravación de los minifundios; es una cosa mucho más grande, mucho más ambiciosa, mucho más completa. No es cuestión de latifundios ni de minifundios, es cuestión de unidades económicas de cultivo".

Desde la vertiente pública, también se creó un ambiente favorable a la CP, principalmente en el curso de los años anteriores a la promulgación de la primera norma legal que reguló esta institución jurídica en España. Quien más y mejor se ha ocupado de esos antecedentes teóricos es sin duda SANZ JARQUE, que se ha convertido en la fuente obligada de la que ha bebido la inmensa mayoría de los investigadores y gestores actuales de la CP. Este eminente catedrático de Derecho Agrario recalca cuán valiosos fueron los estudios sobre la CP llevados a cabo a mediados del siglo XX, por las corporaciones públicas predecesoras de las actuales Cámaras Agrarias, es decir, las antiguas Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos.

Finalmente, cabe dejar constancia de que el mismo SANZ JARQUE, en otra de sus obras, apela a la memoria de otros insignes pensadores que, hasta la entrada en vigor de la Ley de 1952, también se ocuparon de los problemas que directa o indirectamente afectan a la institución de la CP. Así añade a la lista de los autores que hemos relacionado los nombres de Azcárate, Ondevilla, Gascón, La Serna, Severino Aznar, Manuel García Badell, Antón Caro, Bernardo de Mesanza, Angel Arrúe, Rosón Pérez y González Moreno Balda.

2. Actuaciones privadas de CP entre los siglos XII y XIV

Una vez expuestos los antecedentes teóricos de la CP en España, que a más estirar se retrotraerían al siglo XVIII, hemos de añadir que, mucho antes de que los primeros agraristas españoles comenzaran a publicar sus apologías de esta institución, ya se habían registrado en nuestro país diferentes manifestaciones privadas y públicas de la actividad concentradora.

De las primeras actuaciones públicas orientadas a la CP, nos ocuparemos en el próximo epígrafe ampliamente. Por lo que respecta a las privadas, cúmplenos decir que las primeras manifestaciones prácticas que responden a los principios de lo que ahora conocemos como CP tienen lugar, en nuestro país, entre los siglos XII y XIV.

Como se desprende de los interesantes trabajos de investigación realizados por el historiador CONTE CAZCARRO¹¹⁰, la praxis de la CP fue discretamente introducida en España por la orden del Temple, que se estableció en los territorios altoaragoneses de Huesca en 1134 y allí permaneció hasta que una Bula del Papa Juan XXII acabó con esa bicentennial presencia,

¹¹⁰Angel CONTE CAZCARRO, *op. cit.*, págs. 669 y 670.

cuando corría el año 1317.

Como ya hemos comprobado *supra* que hicieran otras órdenes monásticas en Francia¹¹¹, el mentado historiador constata que los monjes del Temple, movidos por un "afán de concentración parcelaria", aplicaron a sus explotaciones agrarias criterios muy próximos a los que actualmente inspiran nuestro régimen jurídico de la CP. Estas primeras concentraciones privadas se materializaron, en concreto, en los núcleos de Alquibla, Almería, Puerta de Montearagón, Morillón y Puy Sancho - todos ellos de la actual provincia de Huesca -, donde se practicaban indistintamente concentraciones de secanos, de huerta y de viña.

Las explotaciones agrarias que los templarios poseían en dichos territorios prosperaron económicamente gracias a la que el propio CONTE CAZCARRO califica como "la inteligente política de la Orden, que tendió siempre a concentrar sus bienes en un mismo término o partida". El historiador concreta también cómo se implementaba la CP: "De una donación o compra inicial, se parte para formar una gran parcela comprando o cambiando los campos que rodeaban esa primera finca ..., evitando la fragmentación impuesta por las donaciones". La finalidad de esas concentraciones de carácter privado era idéntica a la que en el momento actual presenta el art. 173 de la LRDA como finalidad primordial de la CP, o sea, la garantía de la viabilidad económica de las explotaciones agrarias afectadas.

Consideramos de extraordinaria importancia esta constatación histórica, porque nos evidencia que, contrariamente a lo que habían manifestado hasta ahora las monografías sobre la CP española¹¹², la CP está presente en nuestro país desde principios del siglo XII, de manera fáctica, aunque sólo sea a nivel privado y localizada muy concretamente en las explotaciones monacales de los territorios que venimos de relacionar.

3. Antecedentes normativos

3.1 Las ordenanzas de Avila de los siglos XIV y XV, antecedentes normativos medievales ignorados por la doctrina científica

3.1.1 Las ordenanzas de Avila de 1346-1348, como primera referencia normativa española a los cotos redondos

Según los datos obtenidos a lo largo de nuestra investigación jurídica, las Ordenanzas de Avila de 1346-1384¹¹³, publicadas bajo el largo título genérico de "Ordenanzas diversas sobre penas por segar prados y mieses ajenos, limitación de toma de prendas en las aldeas, derechos de pastoreo y prendas en espacios adehesados y cotos redondos, normas sobre paños y vara del conchejo, entre otras medidas", han de ser sin duda consideradas como un verdadero antecedente medieval de la actual normativa reguladora de la CP, ya que - por primera vez en nuestra Historia -, se estableció en ellas una protección especial para los cotos redondos, *desideratum* al que aspiran todas las CP que se realizan en el mundo.

Esta protección especial se patentiza singularmente en el primero de sus párrafos - cuya redacción original en castellano antiguo respetamos en esta transcripción literal -, en el que se dispone lo siguiente en relación a los cotos redondos: "*Otrosý, dixieron que por razón que se yvan muchos en Avila e en su término a segar yerva a mieses e alcáçeres de los prados ajenos al tiempo que es verde e seco e vienen sobre ello a pelear las compañías e se recreçen muchas contiendas, onde ordenaron que de aquí adelante que ninguno nin algunos que sean que non vayan a segar nin syeguen nin manden ssegar mieses nin alcáçer nin prado ageno, verde nin seco, en Ávila e en su término, syn voluntat de su dueño*". Cabe recordar, a este respecto, que la consecución del coto redondo - cuyo concepto legal se incluye actualmente en el art. 23.1 de la LRDA - ha sido siempre el objetivo final de la CP, en nuestra tradición jurídica

¹¹¹ Vid., sobre el particular, Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., págs. 9 y 10.

¹¹² Vid., como compendio de todas ellas, la más reciente de esas monografías, que es la tesis doctoral de Ignacio DE LOS RIOS CARMENADO, op. cit., págs. 21 a 39.

¹¹³ Los originales de estas ordenanzas se pueden consultar en el denominado "Archivo del Asocio", ubicado en un viejo caserón extramuros de la amurallada ciudad de Avila.

en este ámbito.

Así lo han establecido, sin solución de continuidad, las principales normas legales que en el curso de la segunda parte del siglo XX han regulado la CP en el Estado español, desde la primitiva Ley de 20 de diciembre de 1952 (art. 4^o), pasando por la Ley de 10 de agosto de 1955 (art. 2^o) y la Ley de 8 de noviembre de 1962 (art. 2^o), hasta llegar a la vigente LRDA (art. 173).

La jurisprudencia del TS, a su vez, también ha apoyado sistemáticamente este objetivo, por más que matizando que el coto redondo no es un derecho exigible por los partícipes de una concentración, si no que es la meta ideal hacia la que han de encaminar-se este tipo de actuaciones.

Si el coto redondo es el objetivo prevalente de la CP, su protección es la razón de ser de las Ordenanzas medievales que ahora nos ocupan, y por esta razón reivindicamos para ellas el honor de haber sido el más antiguo de los precedentes normativos de la CP española.

3.1.2 Las Ordenanzas de Avila de 1487 sobre *exidos* y *términos redondos*, como nuevos antecedentes normativos de la CP

Aparte de las ordenanzas del siglo XIV citadas en el epígrafe anterior, hay otros antecedentes normativos de la CP española, en el Derecho histórico medieval, sobre los que tampoco han reparado hasta ahora los expertos en la materia.

1^a) *La Ley veinte. Que non se ronpan los exidos*

Pese a haber pasado inadvertida por nuestra doctrina, creemos que la denominada *Ley veinte. Que non se ronpan los exidos* tiene todas las connotaciones de un antecedente normativo de la vigente regulación de la institución objeto de nuestro estudio.

Esta regulación responde al interés general de evitar los estragos derivados del minifundismo y la dispersión parcelaria. Tal es la teleología del siguiente mandato, con el que se encabeza esta norma jurídica histórica: "*Hordenamos e mandamos que nynguna nin algunas personas non sean osados de ronper exidos de las aldeas de tierra de Avila nin de lagunas dellas para los senbrar, quier sean vezinos o herederos en el tal lugar quyer de fuera de otross lugares de tierra de la dicha cibdad*".

La finalidad de luchar contra el minifundismo y la dispersión parcelaria está bien presente en esta disposición, como es fácilmente constatable. Y es por ello que contemplamos esta regulación del medieval "*exido*" como una normativa a tener en cuenta - y no se ha hecho así hasta ahora - en la exposición de los antecedentes normativos de la CP.

2^a) *La Ley veinte e una. De los términos redondos*

Cuando se analiza minuciosamente la principal obra de naturaleza agraria del pensador setecentista Jovellanos, se descubre que, en su célebre Informe sobre la Ley Agraria, hace particular mención de una importante Ordenanza de Avila que estuvo vigente hasta que, en las postrimerías del siglo XV, fuera derogada por una Pragmática firmada por los Reyes Católicos en Granada¹¹⁴, el día 5 de julio de 1491, incluida más tarde en la "Recopilación" como Ley núm. 14.

Hemos de entender que se refería en concreto a una de las Ordenanzas generales de Avila del año 1487, denominada "*Ley veinte e una. De los términos redondos*", ya que en aquel entonces era conocida como "la ley del término redondo" (así se la denomina, por ejemplo, en la *Ley ciento e treze. La aclaración que se hizo sobre la ley del término redondo*, igualmente recopilada en las mentadas Ordenanzas generales de Avila de 1487.

Dicha *Ley veinte e una. De los términos redondos* merece ser destacada, a los efectos que nos ocupan, por los siguientes aspectos esenciales:

¹¹⁴Esta Pragmática fue incluida posteriormente, como Ley 14, en el Título VII del Libro VII de la Recopilación (vid. Gaspar Melchor de Jovellanos, *Informe de ..., op. cit.*, pág. 21 y 22).

1º) Detalla explícitamente lo que debe entenderse por *término redondo*, expresión que ahora se correspondería con la vigente de "coto redondo", que utiliza y define nuestra LRDA.

2º) Establece la protección de estos *términos redondos*, que posteriormente se completaría con la citada *Ley ciento treze. La aclaración que se hizo sobre la ley del término redondo*, en la que se especifican las sanciones a imponer a quienes no respeten esa protección.

3º) Además de proteger a los *términos redondos* ya preexistentes, prevé igual protección para los que se constituyan a partir de entonces, bien sea por negocios *inter vivos*, bien sea a título hereditario.

A nuestro leal saber y entender, esta ordenanza constituye un nuevo antecedente normativo - aunque sea con un alcance territorial muy localizado - de la regulación española de la CP, porque, como reconoce el propio JOVELLANOS¹¹⁵, "esta ordenanza, autorizando los cotos redondos, favorecía la acumulación de las propiedades y la ampliación de las labores, y dificultaba la división de la propiedad y del cultivo". Esta protección de los cotos redondos - que para el político sietecentista de referencia era criticable, porque consideraba que se trataba de una medida legal "*util á los grandes, y dañosa á los pequeños labradores*" - es ahora el objetivo capital de la CP.

Por tanto, lejos de criticar la citada normativa medieval, entendemos que debe reconocérsele el mérito de ser un verdadero precedente normativo de la institución jurídica de la CP - a cuyos beneficios efectos nos referiremos más adelante -, ya que esa normativa intentaba cumplir los acertados objetivos de lucha contra el minifundismo y la dispersión parcelaria.

Sorprende realmente al investigador que hasta ahora nadie haya reparado en estos precedentes tan asimilables a la actual configuración jurídica que nos ocupa, porque la promoción de los cotos redondos (con la consiguiente agrupación de parcelas dispersas) que prevén las Ordenanzas de Avila constituyen, aún ahora, la finalidad primordial de la CP, de acuerdo con los arts. 23.1 y 173 de la LRDA¹¹⁶ y con la jurisprudencia del TS¹¹⁷.

3.2 La regulación de los "repartos de baldíos y propios" y de la "disgregación de propiedades", como supuestos antecedentes de la CP

La institución jurídica de la CP, ahora regida por la LRDA y por las normas autonómicas aprobadas al efecto, fue introducida como tal en nuestro ordenamiento jurídico por sendas Leyes de los años 1952 (con una duración prevista de tan sólo cinco años) y 1955 (de duración inicialmente indefinida). Antes, no obstante, hubo una serie de normas jurídicas - así como múltiples proyectos de Ley frustrados antes de ser aprobados por el legislador -, que le prepararon el camino con medidas que tendían a la racionalización de las estructuras agrarias.

A pesar de que la doctrina española suele citar como primeros antecedentes legislativos las normas jurídicas que relacionaremos acto seguido, aprobadas todas ellas en el curso de los siglos XIX y XX, algún autor¹¹⁸ ha aventurado la teoría de unos supuestos antecedentes normativos que tendrían su origen en la presión geográfica de los siglos XV y XVI. Con más buena voluntad que acierto, RAMOS PRIETO ha querido reconocer tales antecedentes en la regulación de los "repartos de baldíos y propios" y de la "disgregación de propiedades".

¹¹⁵Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad, ..., op. cit.*, pág. 22.

¹¹⁶El art. 23.1 de la LRDA, en efecto, define el coto redondo como objetivo general de todas las actuaciones de la Administración agraria encaminadas a la reorganización de la propiedad rústica. "Se procurará que la total superficie de cada una de las unidades que adjudique el Instituto forme coto redondo, bajo cuya denominación se comprende un solo cuerpo o pieza de terreno limitada por un lindero continuo". El art. 173, a su vez, aplica en concreto este mismo criterio a la CP, estableciendo que "la concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto, ... se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, ...".

¹¹⁷*Vid., inter alia*, les STS de 17.2.1990 (Arz. 3148), 27.10.1990 (Arz. 7554), 3.11.1992 (Arz. 8920) y 1.2.1994 (Arz. 1231).

¹¹⁸*Vid.,* Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, págs. 27 a 29.

Hemos de puntualizar que, como nos enseña LOPEZ RODO¹¹⁹, el término "baldíos" hace referencia a "aquellos bienes pertenecientes al dominio público no destinados a labor ni adehesados, y de común disfrute y aprovechamiento", y que tanto Jovellanos (en el siglo XVIII, en su comentado Informe sobre la Ley Agraria) como Colmeiro (en el siglo XIX, en su tratado de Derecho Administrativo) propugnaron el reparto de estas tierras yermas a los particulares, a fin de que las cultivaran. Es justo esto lo que establece la normativa que se nos presenta como precedente jurídico de la CP, cuando en realidad de lo único que puede ser considerada antecedente normativo es de la colonización agraria.

No podemos, pues, compartir ese aislado criterio doctrinal, porque parte de lo que a nuestro parecer es un grave error de concepto¹²⁰, ya que confunde la CP con la colonización agraria¹²¹.

En consecuencia, la regulación a la que se refiere el citado autor podrá constituir, en todo caso, un antecedente de la política agraria en general - y, si se quiere, de la política de colonización agraria -, pero nunca de la institución de la CP. Así lo entendió en su momento el propio COLMEIRO¹²² y así lo han entendido autores contemporáneos como MONCLÚS y OYÓN¹²³.

3.3 Antecedentes normativos del siglo XIX

3.3.1 Las primeras normas jurídicas

En el curso de la segunda mitad del siglo XIX, estaba muy extendida la convicción sobre la necesidad de implantar la concentración parcelaria en nuestro país.

Como ya hemos tenido ocasión de argumentar en la primera parte de este mismo trabajo de investigación, el análisis de los antecedentes normativos de la CP va muy estrechamente ligado con el intervencionismo agrario. Partiendo de esta base, la doctrina suele citar, en primer lugar, tres normas jurídicas en las que se había de fundamentar posteriormente la legislación de CP: las Leyes agrarias de 8 de enero y 23 de mayo de 1845 y el Real Decreto de 23 de mayo de 1845, que tuvieron su continuidad en otras posteriores, como las Leyes de 24 de julio de 1849 y 21 de noviembre de 1855.

Además de estas normas que en su momento entraron a formar parte del Derecho positivo español, también hubo diferentes tentativas de regulación que jamás llegaron a buen puerto. Haciendo referencia a estos intentos frustrados de regulación específica de la CP, SANZ JARQUE¹²⁴ cita, por ejemplo, el proyecto de Ley de Caballero, en el que considera inspirada la

¹¹⁹Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria ...*, op. cit., pág. 136.

¹²⁰Este error se manifiesta principalmente en la afirmación - que por ella misma ya constituye una evidente *contradictio in terminis* - de que "la disgregación de propiedades ..., indirectamente, puede considerarse un antecedente de la concentración parcelaria". Olvida este autor que el objetivo directo de la CP es y ha sido siempre - en nuestro ordenamiento jurídico y en el Derecho comparado - la agrupación de parcelas, y no su disgregación, habida cuenta que ésta se orienta en sentido contrario al de la CP.

¹²¹Cúmplenos recordar, a este respecto, que la colonización agraria y la CP son dos instituciones jurídicas con objetivos antitéticos: con la primera de ellas se lucha contra los inconvenientes que puede comportar el latifundismo, al tiempo que se dota de tierras de cultivo a los campesinos que no disponen de ella, mientras que la CP trata de evitar las consecuencias nefastas del minifundismo y la dispersión parcelaria. Es decir, que no tienen nada que ver la una con la otra, salvo que ambos tipos de actuaciones públicas forman parte de la política agraria de un país.

¹²²Vid., Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria ...*, op. cit., pág. 143. En este estudio sobre la obra de Colmeiro, se transcriben unas palabras de este último autor (extraídas de su tratado "Derecho Administrativo Español", de 1850), en las que se evidencia que cuando pedía el reparto de los "baldíos" a los particulares estaba pensando en la colonización agraria: "Las colonias agrícolas, como un medio de extender el cultivo a los baldíos ...".

¹²³F. J. MONCLÚS y J. L. OYON, *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España. Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural*, MAP-MPAP-MOPU, Madrid, 1988, pág. 31. No es casualidad que estos autores incluyan entre los antecedentes de la colonización agraria una norma sensiblemente similar a la indicada por RAMOS PRIETO: la Real provisión de 26 de mayo de 1770, mediante la que se disponía el reparto de tierras "baldías y concejiles".

¹²⁴Vid. las obras de Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, op. cit., pág. 5, y *Régimen de ...*, op. cit., págs. 14 y 15.

Ley que ahora nos disponemos a comentar.

3.3.2 La Ley de 11 de julio de 1866

Algunos autores¹²⁵ aseguran que es ésta la primera norma jurídica que se puede considerar propiamente como antecedente de la introducción de la CP en España. Se basan en la apreciación de que tenía como uno de sus objetivos el de impedir la división de la propiedad rústica. De hecho, era una Ley inspirada directamente en el proyecto de Ley elaborado por Fermín CABALLERO¹²⁶. Sin embargo, sólo regulaba la CP indirectamente y, en cualquier caso, no tuvo ninguna transcendencia práctica, puesto que nunca hubo voluntad política de aplicarla.

En cualquier caso, hay que resaltar que la aportación más importante de esta norma jurídica es que trataba de evitar una de las causas que, como bien dice SANZ JARQUE¹²⁷, más han favorecido la propagación del minifundismo y la dispersión parcelaria: el régimen hereditario de los territorios españoles que se rigen por el sistema del Código Civil.

La misma opinión comparte BENEYTO SANCHIS¹²⁸, para quien lo que más importa de esta Ley, a los efectos que nos ocupan, es que "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 ...".

3.3.3 El texto refundido aprobado por Ley de 3 de junio de 1868

Todas las normas relacionadas en los epígrafes anteriores - a las que debería añadirse la Ley de 3 de agosto de 1866 - quedaron finalmente refundidas en la que constituye una de las primeras manifestaciones del espíritu codificador del Derecho Agrario español: el texto refundido aprobado con la denominación oficial de "Ley de 3 de junio de 1868, sobre desecación de lagunas y terrenos pantanosos y sobre caseríos, colonias agrícolas y fomento de la población rural".

Lo primero que hay que destacar de esta norma es que el legislador español introdujo en ella determinadas medidas favorables a la indivisibilidad de las fincas, en lo que sería un precedente normativo de la vigente regulación de las UMC. Sin embargo, ni esta Ley ni la de 1866 sirvieron para gran cosa, ya que resultaron absolutamente inaplicadas.

Por lo que respecta a la materia que aquí nos interesa especialmente, cabe señalar que, en 1965, BALLARIN MARCIAL¹²⁹ ya destacaba esta importante norma jurídica como uno de los antecedentes con los que hay que contar, "tanto de la legislación actual colonizadora como, sobre todo, de la concentración parcelaria".

3.3.4 El Código Civil de 1889

Aquellas voces primerizas que, ya desde el siglo XVIII, pero principalmente durante el siglo XIX, habían apostado decididamente por la implantación de la institución jurídica de la CP tuvieron cierta influencia en toda la legislación agraria de aquellos tiempos. Obviamente, el Código civil no es una Ley agraria, ya que su contenido supera con creces el ámbito de las explotaciones agrarias; pero justo es reconocer que dedica tantos preceptos a regular cuestiones agrarias que inicialmente se pensó incluso en denominarlo "Código Rural", a imitación del *Code Rural* francés.

Es por ello que la influencia de aquellos prohombres también llegó a este Código, lo cual no fue óbice para que al legislador de 1889 le faltara decisión a la hora de adoptar las medidas legales

¹²⁵ Vid., *ad exemplum*, Jesús GONZALEZ PEREZ, *La concentración parcelaria*, "Anuario de Derecho Civil", vol. VI, enero-marzo de 1953, pág. 133, y Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, *op. cit.*, págs. 8 y 9.

¹²⁶ Vid. Fermín CABALLERO Y MORGAY, *op. cit.*, 1864.

¹²⁷ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, págs. 6 a 8.

¹²⁸ Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 74.

¹²⁹ Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, pág. 54.

que garantizaran la concentración de la propiedad rural y favorecieran la constitución de explotaciones racionalmente estructuradas y económicamente viables. Ambos aspectos han sido analizados con mucho acierto por LERA DE ISLA¹³⁰, quien, por una parte, advierte de la mencionada influencia doctrinal, asegurando que "esta preocupación española por la concentración parcelaria de nuestras tierras de cultivo llegó también, aunque de una manera tímida e ineficaz, al Código Civil, promulgado en 1889", mientras que, por otra parte, matiza el alcance de esa influencia que se manifiesta en su articulado, llegando a la conclusión de que el legislador tenía la intención de evitar la división de la propiedad rústica. Pero le faltó acierto a la hora de establecer las medidas legales necesarias para garantizar la integridad del patrimonio de las explotaciones agrarias.

Sea como fuere, lo que sí que se puede afirmar, por lo que respecta a la problemática que aquí nos interesa, es que el Código Civil de 1889 constituye uno más de los antecedentes normativos de la legislación vigente de la CP, puesto que, cuando menos, algunos de sus preceptos demuestran la voluntad del legislador de reducir la tendencia al excesivo fraccionamiento de las fincas rústicas. En este sentido se orientan, por ejemplo, los artículos 400, 820, 1.056, y particularmente los artículos 1.521 y siguientes. Es evidente la intención del legislativo de favorecer la continuidad del patrimonio familiar agrario; pero las medidas arbitradas al efecto fueron ineficaces, ya que consistían fundamentalmente en someter la partición de los bienes - en caso de sucesión - a la condición de que esa partición hereditaria no perjudicase a la legítima de los herederos forzosos.

En otro orden de cosas, el mentado Código Civil permite que, en caso de sucesión *mortis causa* testada, se deje a un solo hijo el conjunto del patrimonio de la explotación agraria, a cambio de que éste abone en efectivo al resto de los herederos la parte que les corresponde en la herencia. En principio, ésta era una previsión legal de objetivos bien próximos a los de la CP, por lo que hubiera podido resultar realmente efectiva a estos efectos, si todo el mundo se hubiera acogido, porque, como señala LERA DE ISLA¹³¹, "hubiera realizado ya la concentración parcelaria en España, o la hubiera ayudado mucho, por lo menos". No obstante, la falta de costumbre de testar, por parte de los pequeños propietarios rústicos españoles, convirtió la medida en ineficaz.

En el mismo sentido - y con una similar falta de resultados prácticos - se han de entender otros preceptos de la norma que nos ocupa, entre los que podemos reseñar los siguientes:

- El art. 821, que trata de impedir la atomización del patrimonio rústico, disponiendo que "el legatario que tenga derecho a legítima podrá retener toda la finca ...".

- El inicial art. 838 (actual art. 839), que también favorece la continuidad de los terrenos rústicos que integran la explotación agraria familiar, estableciendo al efecto que "los herederos podrán satisfacer al cónyuge su parte de usufructo asignándole una renta vitalicia o los productos de determinados bienes o un capital en efectivo".

- El antiguo art. 840, cuyo redactado original¹³² permitía pagar la legítima de los hijos naturales con dinero o con bienes diferentes de las fincas rústicas, posibilitando así que el entonces denominado "hijo legítimo" se hiciera con la propiedad de la totalidad de las fincas de la explotación agraria.

- El art. 1.045, que igualmente tiende a proteger la integridad de los patrimonios rústicos, ya que, al establecer que "no han de traerse a colación y partición las mismas cosas donadas, si no su valor al tiempo en que se evalúen los bienes hereditarios", permite que el pago se realice en dinero o en otros bienes.

- El art. 1.523, que incluye otra de las principales medidas legales orientadas a evitar la

¹³⁰ Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., pág. 18.

¹³¹ Angel LERA DE ISLA, *ibid.*

¹³² En la redacción original del Código Civil de 1889, el 2º párrafo del art. 840 establecía la siguiente redacción (ahora suprimida, por causa de inconstitucionalidad): "Los hijos legítimos podrán satisfacer la cuota que corresponda a los naturales, en dinero o en otros bienes de la herencia a justa regulación".

pulverización de los patrimonios rurales, al establecer el derecho de retracto de colindantes. Como ya hemos apuntado *supra*, el retracto de colindantes constituye una figura con unos objetivos muy semejantes - idénticos, según la STS de 2.12.1976 - a los de la institución objeto de nuestro análisis. Su efectividad, empero, no ha sido la deseada, porque la medida sólo es efectiva cuando hay voluntad de aplicarla por parte de los que de ella se tendrían que beneficiar.

A pesar de que algún autor ha querido ver en esta norma una cierta regulación de la CP¹³³, lo cierto es que, a nuestro entender, no hay tal regulación. Muy al contrario, lo que debe recalcarse del Código Civil es precisamente la insuficiencia de su regulación, por lo que respecta a la compleja problemática de la propiedad rústica y del mundo agrario en general. Tan cierto es ello que algunos autores consideran que esa insuficiencia normativa de la legislación civil fue justamente la causa fundamental que ha justificado el nacimiento del Derecho Agrario en general, y en concreto la aprobación de la vigente LRDA¹³⁴.

En resumen, podemos afirmar con LERA DE ISLA¹³⁵ que el Código Civil de 1889 no ha sido demasiado eficaz, en lo que atañe al fomento de la CP; pero, por lo menos, tampoco ha sido un obstáculo para la consecución de sus objetivos.

3.4 Precedentes históricos de la primera mitad del siglo XX

3.4.1 La creación de la Comisión para el estudio de la problemática agraria, el año 1907

Por Real Decreto de 22 de marzo de 1907 - aprobado a iniciativa del Vizconde de Eza -, se creó la denominada "Comisión para el estudio de la subdivisión de la propiedad territorial, sus causas, condiciones y efectos, en el orden jurídico, social y económico, así como para proponer los remedios a los males que de esa subdivisión excesiva se originan".

Por Real Orden de la misma fecha, se nombraron las personas que habían de integrar la citada comisión, cuya presidencia fue encomendada a Eduardo Sanz Escartín.

3.4.2 El proyecto de Ley de 1907

La comisión citada en el epígrafe anterior desempeñó una intensa labor jurídica, fruto de la cual fue la elaboración, aquel mismo año 1907, de un proyecto de Ley, del que buena parte del articulado se dedicaba a regular la indivisibilidad de las fincas rústicas. Fue éste el primer intento serio de introducir la institución de la CP en nuestro país. Tan cierto es ello que - como señala GONZALEZ PEREZ¹³⁶ - algún autor llegó a tildarlo de auténtico proyecto de Ley de Concentración Parcelaria. Aunque no lo concreta, podemos asegurar que este autor es LOPEZ RODO, que en alguna de sus obras¹³⁷ ha interpretado en el sentido apuntado los dos capítulos siguientes del citado proyecto de Ley:

- El Capítulo IV, en el que preveía la expropiación de las parcelas de menos de diez áreas a favor del colindante, entre otras medidas para la agrupación de las pequeñas parcelas.

- El Capítulo V, dedicado a los que se denominaban "cambios y agrupaciones colectivas", que el citado administrativista considera "verdaderos supuestos de "remembrement".

Curiosamente, LOPEZ RODO no dedica tanta atención al Capítulo VI, que sería el más

¹³³ Vid. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 39, en opinión del cual el Código Civil incluye "aspectos de concentración parcelaria e indivisión de explotaciones ...".

¹³⁴ Esta es la apreciación, por ejemplo, de Ana CAÑIZARES LASO, *La comunidad de bienes en la ley de modernización de las explotaciones agrarias*, "Derecho Agrario y Alimentario", nº 30, enero-junio de 1997, pág. 43. En su opinión, "el surgimiento de un nuevo Derecho agrario tuvo como finalidad obtener un régimen adecuado para las explotaciones de la tierra frente a la inadecuación de los Códigos civiles. En esa línea se aprobó por Decreto 118/1973, de 12 de enero, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

¹³⁵ Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, *op. cit.*, pág. 18.

¹³⁶ Vid. Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, págs. 133 y 134.

¹³⁷ Vid. Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria ...*, *op. cit.*, pág. 132.

susceptible de asimilación con una regulación de la CP, puesto que está íntegramente dedicado a establecer las que se presentan como "Disposiciones especiales para fomentar la concentración parcelaria". Sí que cita, en cambio, dicho Capítulo VI CARRETERO GARCIA¹³⁸ - otro de los autores que ha visto en el proyecto de Ley que nos ocupa uno de los antecedentes de la CP -, el cual manifiesta al respecto que "en sus capítulos V y VI se encuentran los gérmenes de la Concentración Parcelaria".

Desgraciadamente, como ha sucedido históricamente con tantas otras normas jurídicas bien pensadas y elaboradas, el proyecto en cuestión nunca llegó a ser aplicado. De hecho, como resalta RAMOS PRIETO¹³⁹, ni tan siquiera se llegó a debatir en las Cortes Generales. La eficiente labor desarrollada por los juristas que prepararon su redacción topó - una vez más - con la falta de voluntad política para implementar dicha norma. Se puede afirmar, por ello, que sólo se trata de un interesante, pero frustrado, antecedente normativo del régimen jurídico de la CP.

3.4.3 Los antecedentes inmediatos de la primera Ley española de Concentración Parcelaria

Dando un salto en la Historia, comprobamos que una de las primeras decisiones del régimen franquista que de alguna manera afectaron a la institución de la CP fue la creación - durante el mes de abril de 1938 - del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, al que se encomendaron, entre otras, las actuaciones de CP. En la práctica, empero, como ha denunciado Nicolás ORTEGA¹⁴⁰, se dedicó única y exclusivamente a liquidar todos los vestigios de las actuaciones republicanas de reforma agraria.

El 18 de octubre de 1939, el citado Servicio fue sustituido por otro nuevo, el ya mentado INC, que absorbió las funciones de su antecesor, entre las que ya hemos visto que figuraba la CP. En algunas de sus múltiples obras, SANZ JARQUE¹⁴¹ muestra un nuevo proyecto de Ley, que en su tiempo fue analizado por la Secretaría para la Ordenación Económico-Social. En su respetable opinión, se trataba del antecedente inmediato de la Ley introductoria de la CP en el Estado español, a cuyo efecto argumenta que, hasta la promulgación de esta Ley, no se aprobó ninguna otra norma jurídica de interés que hiciera relación a la regulación de la CP.

No es del mismo parecer LOPEZ RODO, para quien, antes de la Ley de CP de 1952, aún hubo una nueva regulación legal que afectaba directamente a la CP, aprobada solamente tres años antes de la introducción de la CP en nuestro ordenamiento jurídico. Se refiere a la Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización de zonas regables, de la que dice que es una verdadera Ley de concentración parcelaria y recomposición predial¹⁴². En nuestra opinión, este autor exagera la nota, porque esa norma legal se limita a autorizar al INC a llevar a cabo actuaciones de CP ("se faculta al I. N. C. para resolver problemas de concentración parcelaria y recomposición predial, aprovechando las enormes posibilidades del regadío intensivo", dispone exactamente); pero, como constata Miguel BUENO¹⁴³, ni la propia Ley regula la CP, ni esta habilitación quedó recogida más adelante por vía reglamentaria. Era tan sólo una de tantas declaraciones de principios a que nos tienen acostumbrados los legisladores, sin trascendencia jurídica ni fáctica de ningún género.

3.5 La introducción de la CP en el ordenamiento jurídico español, con la Ley de 20 de diciembre de 1952

¹³⁸Tirso CARRETERO GARCIA, *op. cit.*, pág. 195.

¹³⁹Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 40.

¹⁴⁰Nicolás ORTEGA, *op. cit.*, pág. 22.

¹⁴¹*Vid.* Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ..., op. cit.*, pág. 5, y *Régimen de ..., op. cit.*, pág. 13.

¹⁴²Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria ..., op. cit.*, págs. 151 y 152. Argumenta al respecto que, de acuerdo con la citada norma legal, "el I. N. C. formulará en cada caso el proyecto de parcelación, procurando la agrupación en un solo predio de las fincas que se reserven a los actuales propietarios cuando la "superficie reservable" sea igual o superior a la unidad parcelaria de tipo medio" y "las restantes "tierras en exceso" serán explotadas como huertos familiares y cotos redondos que se adjudicarán primero con carácter provisional y luego definitivo a los colonos".

¹⁴³*Vid.* Miguel BUENO, *La reforma de las estructuras agrarias en las zonas de pequeña y mediana propiedad en España*, "Agricultura y sociedad", nº 7, 1978, pág. 148.

A pesar de los precedentes normativos que acabamos de reseñar, la doctrina mayoritaria¹⁴⁴ coincide en la consideración de que la regulación efectiva de la CP se inicia en España con la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952. Fue, por lo menos, la primera norma legal dedicada íntegramente a la regulación de la CP, en el bien entendido de que tenía un alcance muy limitado, debido a que había sido promulgada para comprobar cómo resultaba aquella revolucionaria técnica de la concentración en España. Uno de los principales méritos de esta norma legal es que, como indica BALLARIN MARCIAL¹⁴⁵, "representa el ejemplo más típico de aquel fenómeno moderno que consiste en una progresiva penetración o influencia de la técnica en el Derecho".

La defensa parlamentaria del correspondiente proyecto de Ley corrió a cargo del por aquel entonces Ministro de Agricultura, Rafael Cavestany. En su discurso de presentación, resaltó la trascendencia de la norma, resaltando que "tres aspectos importantes presenta el proyecto y los tres han llamado especialmente la atención de la Comisión de Agricultura de estas Cortes: su carácter experimental; la retorsión que han de sufrir algunas Leyes vigentes si se tiene el propósito de que no se malogren, y la trascendencia de este empeño en el orden político de nuestro país". Se trataba, efectivamente, de una ley declaradamente experimental y destinada a ser aplicada solamente en un reducido número de términos municipales, en los que el problema de la excesiva parcelación tenía una acusada gravedad, como anuncia la exposición de motivos y establece explícitamente el primero de los artículos de la Ley. Así se reconoció igualmente desde las instancias oficiales encargadas de implementarla, como lo demuestra la abundante literatura oficial de aquel momento.

Para BENEYTO SANCHIS¹⁴⁶ - a la sazón Director del Servicio de Concentración Parcelaria -, con la Ley de CP de 1952 se abrió el que literalmente denomina "primer período de iniciación y de ensayo". Más adelante, insiste en la misma idea, al referirse a "lo que se inició en 1952 como un simple ensayo, apoyándose en una Ley de carácter provisional, con vigencia para cinco años ...". Ya en el siglo XVIII, JOVELLANOS¹⁴⁷ había advertido al Gobierno contra el mimetismo de las experiencias extranjeras en nuestro país, recordando que "*acomodar á un tiempo, y á un país lo que en otro país, y otro tiempo ha probado bien, es la manía más frecuente de los políticos*".

En el caso de la introducción de la institución de la CP en nuestro ordenamiento jurídico, los gobernantes del momento no cayeron en esa trampa, si no que aplicaron la que actualmente es una práctica generalizada en Estado Unidos, como nos enseñan OSBORNE y GAEBLER¹⁴⁸: cuando se pretende introducir una reforma importante, se prueba inicialmente en un determinado territorio, y sólo si en él tiene éxito, se implanta efectivamente a nivel federal.

Algo parecido se practicó en nuestro país, con notable acierto, en 1952. Era lógico, por tanto, que se diera a aquella inicial Ley de CP un carácter provisional y de ensayo: como quiera que nuestro país no tenía aún ningún tipo de experiencia en este ámbito, se quería comprobar - antes de extender su aplicación a todo el Estado - cuáles serían los resultados prácticos de su aplicación y cómo responderían los propietarios y agricultores afectados, ante los cambios producidos en sus explotaciones agrarias por la CP¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Vid., en este sentido, desde los clásicos SANZ JARQUE y BENEYTO SANCHÍS hasta la última hornada doctrinal, con autores como PALACIOS AYECHU, RAMOS PRIETO, ALARIO TRIGUEROS y RIOS CARMENADO.

¹⁴⁵ Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al ...*, op. cit., págs. 69 y 70.

¹⁴⁶ Ramón BENEYTO SANCHIS, *Prólogo*, en la obra de Luis GARCIA DE OTEYZA, Miguel BUENO GOMEZ y Fernando CRUZ CONDE, *Variación de los factores de la producción agrícola como consecuencia de la Concentración Parcelaria*, Ministerio de Agricultura-Servicio de Concentración Parcelaria, Madrid, 1962.

¹⁴⁷ Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., pág. 94.

¹⁴⁸ Vid. David OSBORNE y Ted GAIBLER, *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós, Barcelona y Buenos Aires, 1995, *in totum*.

¹⁴⁹ Dos años después, la exposición de motivos del Decreto-ley de 5 de marzo de 1954 confirmaba este criterio, haciendo expresa mención del carácter experimental de la CP, que se llevaba a efecto "por vía de ensayo, a fin de que la experiencia adquirida en tales trabajos permita elaborar en breve plazo un sistema completo de normas de aplicación general en toda la nación".

En el ya mencionado discurso de presentación de la Ley, pronunciado el 18 de diciembre de 1952, el Ministro Cavestany ya lo había advertido claramente, justificando su carácter experimental con argumentos tan convincentes como éstos: "Precisamente porque todo está por hacer, no podemos tener la pretensión de que vamos a acertar al primer intento. Es preciso sentir reacciones, formar ambientes, valorar colaboraciones, probar medios, virtualizar fórmulas".

Es por ello que el propio BENEYTO SANCHIS¹⁵⁰, al analizar la Ley que nos ocupa, manifiesta que tiene tres características definidoras: su carácter experimental ("la conceptuamos como una Ley de ensayos", dice expresamente), la urgencia con que fue promulgada¹⁵¹ (hace referencia, a este respecto, a una supuesta "ansia de los pueblos españoles por la concentración, por cuanto han comprendido los beneficios que podrían disfrutar") y la limitación territorial de su alcance.

Creemos que, con esa alusión al "ansia de los pueblos", el mencionado Director del Servicio de Concentración Parcelaria se dejaba llevar por un populismo excesivo, posiblemente condicionado por las obligaciones de su cargo y por el tenor habitual de los grandilocuentes discursos políticos de aquella época. La realidad, en verdad, era mucho más prosaica, ya que los propietarios rústicos difícilmente podían haber manifestado tanto entusiasmo por la CP, cuando ni tan siquiera sabían para qué servía esta mejora. Así lo confesaría dos años después - pasada ya la euforia oficialista propia de la celebración del décimo aniversario de la introducción de la CP en nuestro país - el Subdirector del mismo Servicio¹⁵², GARCIA DE OTEYZA¹⁵³. En opinión de este autor oficialista, "hace diez años (es decir, en el momento de la introducción de la CP) existían sobre unas tierras parceladas unos agricultores que no sabían a ciencia cierta lo que era ni lo que podría lograrse mediante la concentración parcelaria", añadiendo seguidamente que "este problema nunca había merecido la atención por parte del Poder Público, no obstante su gran importancia y extremada gravedad".

En cualquier caso, el hecho incuestionable es la voluntad del legislador de explicitar las tres características citadas, lo cual se hace patente en el primero de los artículos de la norma, que se inicia con estas expresivas palabras. "Con carácter de urgencia y con finalidad fundamentalmente experimental en aquellas zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista carácter de acusada gravedad, ...".

Los estudios publicados en los años sesenta insistían en esas tres características definidoras de la Ley. A ellas se refiere SANZ JARQUE¹⁵⁴ (que también recalca que "el sistema que sigue para llevar a cabo la obra es el de la subrogación real") en su trabajo de 1963, insistiéndose también en las mismas en el primero de los volúmenes del libro publicado por el Ministerio de Agricultura con motivo del décimo aniversario del Servicio¹⁵⁵. En este último caso, además, se añadían dos características adicionales: su objetivo socioeconómico de contribución "tanto al bienestar de las clases de pequeños propietarios y empresarios agrícolas, como al mejor rendimiento económico de un extenso sector del suelo patrio" y la declarada voluntad de garantizar los derechos de los afectados, a cuyo objeto se establecía el correspondiente sistema de recursos.

Por lo que respecta a las finalidades de esta norma jurídica - expuestas paladinamente en el cuarto de sus artículos -, hay que decir que coinciden substancialmente con las que aún ahora establece el art. 173 de la LRDA, o sea, la agrupación de las parcelas (con tendencia al coto redondo), la localización de las nuevas fincas en el lugar que más facilite su cultivo, el acceso

¹⁵⁰Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, op. cit., págs. 77 a 81.

¹⁵¹Esta urgencia ya había sido explicada a los parlamentarios por Rafael Cavestany, que la justificó "por considerar de inaplazable urgencia que dicha Ley sea promulgada ...", a la vez que recalca que "si tiene algún defecto es el de llegar con retraso ...".

¹⁵²La denominación oficial del organismo había sido ya cambiada por la de SNCPYOR.

¹⁵³Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, op. cit., pág. 26.

¹⁵⁴Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de la vigente Ley de Concentración Parcelaria*, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", noviembre de 1963, pág. 8.

¹⁵⁵SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., pág. 50.

de las fincas de reemplazo a las vías públicas, etc.

En atención a estas finalidades, el legislador establece estas tres clases de directrices.

1ª) Directriz de carácter económico: fomento de la productividad de la tierra, a cuyo objeto se ha de favorecer la optimización de los recursos disponibles en las explotaciones¹⁵⁶.

2ª) Directriz de carácter jurídico: reordenación (con el fin de racionalizar la estructura de las explotaciones agrarias) y escrituración de la propiedad rústica.

3ª) Directriz de carácter social: estabilización de la población rural, aumento del nivel de vida y corrección de los desequilibrios existentes entre el campo y la ciudad.

A diferencia de lo que medio siglo antes había acaecido con el ya citado Decreto de 22 de marzo de 1907, las medidas de promoción de la CP de la Ley de 20 de diciembre de 1952 fueron aplicadas con plena convicción desde un primer momento¹⁵⁷, a la vez que gozaron de una cierta aceptación popular, que BENEYTO SANCHIS¹⁵⁸ magnifica sobremanera, llegando a asegurar que "las peticiones voluntarias de los agricultores solicitando la concentración parcelaria han sorprendido tanto al político como al legislador y al técnico".

Lo cierto es que había prisa por implementar la nueva regulación. Motivos no faltaban para ello, porque, como ha recordado BARCELO VILA¹⁵⁹, en el momento de la introducción de la CP en nuestro ordenamiento jurídico, "la cifra de agricultores era una de las más altas del siglo (5,3 millones) ...". Es decir, que la mitad de la población activa de aquel momento histórico estaba ocupada en actividades agrarias. Era, como indica el citado autor, "la edad de oro de la agricultura tradicional". El colectivo que podía recoger directamente los beneficios de la CP era, pues, muy numeroso. Es por ello que, para facilitar la implementación de la Ley, el Ministerio de Agricultura aprobó bien pronto las siguientes órdenes ministeriales:

- Orden de 16 de febrero de 1953, de creación del Servicio de Concentración Parcelaria, como organismo gestor de este tipo de actuaciones públicas.

- Orden de 16 de febrero de 1953, que estableció las primeras normas de procedimiento relativas a los expedientes de concentración parcelaria.

- Orden de 2 de julio de 1953, creadora de las Subcomisiones de Trabajo, como auxiliares de las Comisiones Locales.

- Orden de 26 de octubre de 1953, para la regulación de las obras y mejoras que habían de acompañar las actuaciones de CP.

Poco después, se publicaban los siguientes Decretos, mediante los que se ordenaban las primeras experiencias de CP en nuestro país:

¹⁵⁶ Obsérvese la total coincidencia de este primer objetivo asignado legalmente a la CP con los términos en los que el art. 38 de la vigente Constitución configura el derecho a la libertad de empresa. La doctrina constitucional ha resaltado la vigencia de este objetivo. Más aún, ha fundamentado en él la razón de ser del intervencionismo agrario. En tal sentido se pronuncia la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la LARA. Es muy significativo, a estos efectos, su F. J. 5º, en el que, al comentar el tenor literal del mentado art. 38 CE, se recuerda que "el ejercicio de las potestades que la Ley atribuye a la Administración debe ajustarse no a cualesquiera fines de interés público, si no muy precisamente a "criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos".

¹⁵⁷ Rafael Cavestany y de Anduaga, en la defensa parlamentaria de la Ley, comprometió su carrera política en el empeño de garantizar que se haría todo lo posible para implantar de una vez la CP en España. Aseguró ante el Congreso que no pasaría como con sus precedentes históricos, que fracasaron estruendosamente, por falta de la necesaria voluntad política (o, como expresó Cavestany, "por miedo a la impopularidad, al movimiento instintivo de los sentimentalismos inexpertos, al nerviosismo de los débiles...").

¹⁵⁸ Ramón BENEYTO SANCHIS, *Prólogo*, *op. cit.*

¹⁵⁹ Luis Vicente BARCELO VILA, *Políticas de modernización ...*, *op. cit.*, pág. 172.

- Los Decretos de 2 de octubre de 1953, por los que se declaraba de utilidad pública y de urgente ejecución la CP de las cinco primeras zonas del Estado que habían de disfrutar de esta mejora: Peñaflor de Hornija (Orense), Torrelobatón (Valladolid), Cantalapiedra (Salamanca), Frechilla de Almazón (Soria) y Cogolludo (Guadalajara)¹⁶⁰, todas ellas con un alto grado de dispersión parcelaria.

- El Decreto de 22 de enero de 1954, para la zona de Torrebeleña.

- El Decreto de 29 de enero de 1954, para la zona de Fuencemillán.

3.6 Otros antecedentes normativos

3.6.1 El Decreto-ley de 5 de marzo de 1954

De entrada, la experiencia concentradora iniciada a raíz de la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952 resultó más complicada de lo que se había previsto, no tanto por defectos de la propia ley como por el hecho de que el ordenamiento jurídico del momento no era el más adecuado para esta mejora rural, que resultaba afectada negativamente por un cúmulo de preceptos legales y reglamentarios que retrasaban todo el proceso de CP.

Algunos autores de la época¹⁶¹ llegaron a comentar incluso que eran tan graves las dificultades que planteaba la CP, en su vertiente jurídica, que convertían esta actuación administrativa en un verdadero rompecabezas jurídico, para desesperación de los juristas que estaban implicados.

La aplicación se hacía con carácter experimental y aquellas primeras experiencias demostraron, en efecto, las graves dificultades de naturaleza jurídica que oponía a la CP la normativa vigente. Recordamos, a estos efectos, que el propio Cavestany ya lo había previsto (*vid. supra*) en su defensa parlamentaria de la Ley. El mismo órgano gestor de la concentración también habría de exponer esas dificultades de implementación, en un libro publicado pocos años después¹⁶². He aquí las principales barreras jurídicas que en él se ponen de relieve:

- El Derecho tradicional tenía en las fincas uno de sus elementos más estables de las relaciones jurídicas. Cabe recordar, en este sentido, que el Derecho español ha considerado siempre la finca como el elemento objetivo más estable de las relaciones jurídicas que sobre ella recaen. La CP, en cambio, había de remover necesariamente esos sólidos cimientos, trastornando así todos los derechos, cargas y otras situaciones jurídicas existentes sobre las fincas rústicas.

- Los principios innatos a la CP se enfrentaban, por otra parte, con los principios rectores del ordenamiento jurídico vigente. Hemos de recalcar al respecto que se trataba de una institución jurídica importada de otros países europeos, cuyos ordenamientos jurídicos diferían en muchos casos del vigente en nuestro país. Piénsese, por ejemplo, en el concepto ultraliberal del derecho de propiedad que había impuesto el Código Civil español¹⁶³, en base al cual eran impensables actuaciones de limitación de la propiedad privada como las que imponía la nueva institución, inspirada en la función social de la propiedad rústica.

¹⁶⁰La gestión de todos estos procesos de CP se encomendó directamente al Servicio de Concentración Parcelaria. Creado y organizado inicialmente por la Orden de 6 de febrero de 1953 - que lo situaba bajo la dependencia de la Comisión Central y lo adscribía provisionalmente al Instituto de Estudios Agro-Sociales - pronto aumentó sus competencias y su grado de autonomía. La Ley de 20 de julio de 1955 le otorgó la categoría de organismo autónomo, cosa que confirmó el art. 7º de la Ley de Concentración Parcelaria, texto refundido de 10 de agosto de 1955, que lo definía como "un Organismo del Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica, encargado de llevar a cabo la concentración en toda clase de terrenos".

¹⁶¹Por todos, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 33.

¹⁶²SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, *op. cit.*, págs. 51 a 53.

¹⁶³Se recordará que, a tenor del art. 348 del Código Civil, "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes". Aquí radica la principal problemática para la introducción de la CP en nuestro ordenamiento jurídico, como reconoció José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, pág. 60, para quien "la contradicción se halla en relación con el concepto de propiedad acogido por el Código civil y por la propia Ley Hipotecaria".

- Los recursos técnicos y humanos del momento hacían poco menos que inviable la práctica de las notificaciones por el sistema tradicional del procedimiento administrativo ordinario. Sin embargo, era imprescindible que todos los afectados estuvieran advertidos en todo momento del desarrollo de unas actuaciones públicas que habían de afectar tan directamente a sus patrimonios respectivos. La existencia de fincas sin amo conocido agravaba aún más esta problemática añadida.

- El órgano gestor de la CP no podía poner en marcha las nuevas redes de caminos, desguaces y otras obras conexas, si no se le autorizaba legalmente para ocupar las fincas afectadas, bien fuera mediante ocupación temporal bien fuera por medio de la expropiación.

- Finalmente, la normativa de aquella época establecía un procedimiento administrativo en el que primaban la burocracia y la garantía de las actuaciones frente a la eficacia, la eficiencia y la urgencia que requerían las actuaciones de concentración.

En resumen, los principios jurídicos de la nueva legislación de concentración parcelaria eran tan opuestos a los del Derecho positivo entonces vigente que se generaba una incómoda implementación de la CP. Por este motivo, se imponía la necesidad de una norma jurídica de rango legal que obviara dichas dificultades de orden jurídico, como la única manera de garantizar la continuidad y la viabilidad fáctica de la institución.

El Decreto-ley de 5 de marzo de 1954 se dictó para rellenar los vacíos legales que ofrecía, en estos aspectos, la primera Ley de CP. Para decirlo con palabras de SANZ JARQUE¹⁶⁴, su objetivo era el de "resolver los problemas que la práctica había presentado en la concentración y para los cuales no bastaba una simple Orden ministerial por entrañar modificaciones de otras disposiciones legales vigentes".

Se trata, por tanto, de una norma complementaria de la legislación precedente y dictada con carácter de urgencia, pero absolutamente necesaria para dar viabilidad práctica a la nueva institución de la CP, que de otra manera hubiera fracasado estrepitosamente, víctima de las dificultades de orden jurídico que acabamos de exponer.

Esa regulación legal fue desarrollada mediante una serie de normas reglamentarias, entre las que destaca la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y de Agricultura, de 22 de noviembre de 1954, con cuyos 62 artículos y dos disposiciones finales se desplegaron las normas de rango legal a las que nos acabamos de referir, estableciéndose, por primera vez en España, un procedimiento diseñado específicamente para llevar a cabo las operaciones de CP.

Aun tratándose de una orden, la doctrina destaca la importancia fáctica de esta norma jurídica, no solamente porque sistematiza la normativa vigente por aquel entonces, si no también (y principalmente) porque - como enfatiza SANZ JARQUE¹⁶⁵ - "cierra la etapa de legislación provisional y constituye uno de los jalones más importantes en la evolución legislativa de la concentración, al estructurar plenamente el procedimiento". Confirma este criterio el hecho de que la Ley de 10 de agosto de 1955 (que comentaremos más adelante), al refundir toda la legislación, deja vigente esa norma reglamentaria¹⁶⁶, al margen de la derogación expresa que hace de las normas legales en base a las que fue dictada.

3.6.2 Ley de Concentración Parcelaria de 20 de julio de 1955

La disposición adicional de la Ley de CP de 1952 había previsto la creación de una Comisión Interministerial (con representantes de Agricultura, Hacienda y Justicia), para que antes de cinco años elaborara una Ley de CP "con carácter definitivo", que sustituyera aquella regulación provisional, "a la vista de la experiencia que se derive de los trabajos y resultados de la concentración parcelaria". Dado que las graves dificultades de implementación de aquella primera regulación experimental impedían diferir tanto tiempo la adopción de las medidas

¹⁶⁴ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ..., op. cit.*, págs. 9 y 10.

¹⁶⁵ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ..., op. cit.*, pág. 10.

¹⁶⁶ Vid. la disposición final segunda de la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962, texto refundido aprobado por Decreto de la misma fecha.

legales necesarias para la viabilidad de las actuaciones de CP, hubo que aprobar - antes de lo previsto y con carácter de urgencia - el ya citado Decreto-ley de 5 de marzo de 1954.

Al año siguiente, ya con más tranquilidad, se aprobaba la nueva Ley de Concentración Parcelaria de 20 de julio de 1955. De todos modos, hay que manifestar que esta Ley tampoco respondía al mandato legal de la precitada disposición adicional. Se trataba sencillamente de adoptar las medidas que se consideraban imprescindibles para posibilitar la implantación de la CP con un mínimo de garantías legales. La propia Ley de 1955 lo reconocía explícitamente en su preámbulo, haciendo constar que no era la ley definitiva prevista por el legislador de 1952. Pese a ello, no se puede decir que sea una ley provisional, porque se aprobó con la declarada intención de consolidar la institución jurídica de la CP en el Estado español. Las publicaciones oficiales de la época¹⁶⁷ resaltaban este extremo, advirtiendo que "sí puede calificarse de definitivo el propósito firme de llevar a cabo la concentración parcelaria en las numerosas comarcas españolas que la necesitan y la reclaman".

En suma, lo importante de la Ley de 1955 es que completa la regulación vigente, introduciendo en ella las modificaciones necesarias para la continuación de las operaciones de CP, al tiempo que otorga a aquella regulación un alcance generalizado, tanto en el tiempo como en el espacio.

Con este objetivo, la Ley incluye un sinnúmero de normas de carácter sustantivo (para facilitar la inscripción registral de las fincas de reemplazo surgidas de la concentración y para impedir que esas fincas vuelvan a dividirse), de carácter orgánico (para potenciar el órgano gestor de la concentración, el Servicio de Concentración Parcelaria, cuyo rango se eleva a la categoría de organismo autónomo de la Administración del Estado, adscrito al Ministerio de Agricultura y con personalidad jurídica propia) y de carácter procedimental (para determinar el destino de las fincas de desconocidos y de las tierras sobrantes¹⁶⁸).

Finalmente, la disposición final primera ordena al Gobierno la refundición de toda la normativa sobre concentración parcelaria en un nuevo texto con rango de Ley, en el plazo de tres meses.

3.6.3 Ley de Concentración Parcelaria, texto refundido aprobado por Decreto de 10.8.1955.

Esta nueva norma jurídica responde al mandato de refundición legal previsto en la Ley de CP de 20 de julio del mismo año 1955. En ella se refunden, por tanto, la Ley de 20 de diciembre de 1952, el Decreto-ley de 5 de marzo de 1954 y la propia Ley de 20 de julio de 1955. No obstante, no se puede decir que sea tan sólo un texto refundido más, puesto que resultó ser una norma de gran transcendencia práctica para el definitivo asentamiento de la CP en nuestro país. Podría decirse que, si la Ley de 20 de diciembre de 1952 introdujo provisionalmente la CP en España con carácter experimental y en un reducido número de zonas, la sistematización y consolidación de la normativa reguladora de la institución llegó de la mano del texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955.

En sucesivos estudios doctrinales de aquel tiempo, SANZ JARQUE recalcó la importancia de esta norma, desde dos perspectivas diferentes:

- Desde el punto de vista práctico, manifiesta que "al amparo de ambos textos legales [se refiere a la Ley de 1952 y al texto refundido que ahora nos ocupa] se inició la mejora de concentración en nuestra patria"¹⁶⁹. Refrenda sus palabras con unos datos estadísticos que avalan los buenos resultados fácticos obtenidos con la nueva normativa, constatando que en el

¹⁶⁷ Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., pág. 57.

¹⁶⁸ Esta regulación sobre el destino de las fincas de propietario desconocido aporta una solución que, a nuestro entender, es mejor que la actualmente prevista en la LRDA. El art. 205.4 de esta última norma destina las mencionadas fincas al Patrimonio del Estado, sin que exista ningún motivo que justifique esta destinación y sin condicionar el uso que debe dárseles. En cambio, la Ley de 1955, con mejor tino - aunque también destina las fincas al Estado -, tiene el acierto de obligar a orientar su utilización futura en beneficio del conjunto de los afectados, previendo expresamente que el Servicio de Concentración Parcelaria podrá disponer de ellas para finalidades relacionadas con la CP.

¹⁶⁹ Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., pág. 497.

mes de enero de 1958 ya se había extendido la concentración a un total de 28 provincias¹⁷⁰. En aquel entonces, ya se habían concentrado 23 zonas, con un total de 32.766 hectáreas, al tiempo que se estaban concentrando 666 más, que afectaban a un total de 1.277.202 hectáreas adicionales.

- Desde un punto de vista científico, interpreta que el texto de 1955 "tiene una importancia científica extraordinaria, puesto que por primera vez se ordenó técnicamente en él la legislación de Concentración Parcelaria con caracteres y notas típicas ... y se encauzó ... lo que desde entonces venimos llamando el "especial Estatuto jurídico de la propiedad concentrada"¹⁷¹".

Desde las tribunas oficiales¹⁷², se ha pretendido justificar la aprobación de este texto refundido por "el éxito de la misma [se refiere a la primera experiencia llevada a cabo en materia de CP], y la buena acogida que encontró por parte de los agricultores", argumentando que esta buena acogida de la institución en nuestro país "obligaba a considerar el problema desde nuevos puntos de vista", argumento que entra en contradicción con la más verosímil opinión manifestada por Miguel BUENO¹⁷³, según el cual existía "una desconfianza generalizada, tanto de los agricultores hacia la Administración Pública como entre los distintos organismos o entidades involucrados en un proceso que se presentaba con un estilo nuevo".

La verdad es que - dejando aparte los mencionados triunfalismos oficiales - la razón de ser de esta nueva norma es mucho más prosaica, ya que simplemente responde al mandato legal incluido a este objeto en la disposición final primera de la Ley de 20 de julio de 1955, en la que se fijaba taxativamente al Gobierno un plazo de tres meses para que publicara la refundición de los preceptos legales¹⁷⁴ vigentes en materia de CP, como reconoce su exposición de motivos.

3.6.4 Decreto-ley de 25 de febrero de 1960

Esta nueva norma modificó el texto refundido de 10 de agosto de 1955 y autorizó la publicación de un nuevo texto refundido de la normativa vigente sobre CP.

Por lo que respecta a su parte dispositiva, SANZ JARQUE¹⁷⁵ considera que se trata de una

¹⁷⁰En 1958, la CP ya se había implantado en las provincias de Avila, Alava, Badajoz, Burgos, Cáceres, Cuenca, Granada, Guadalajara, La Coruña, León, Logroño, Madrid, Navarra, Orense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Teruel, Vizcaya, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza.

¹⁷¹Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., pág. 10.

¹⁷²*Vid., ad exemplum*, SNCYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., pág. 57.

¹⁷³Cfr. Miguel BUENO, op. cit., pág. 155.

¹⁷⁴A nivel reglamentario, este texto fue desarrollado por las siguientes normas:

- Decreto de 9 de diciembre de 1955, mediante el que se organiza el Servicio de Concentración Parcelaria, concebido como organismo autónomo de la Administración del Estado.
- Orden conjunta de 14 de marzo de 1956 (derogada posteriormente por Orden de la Presidencia de 13 de julio de 1960), sobre coordinación de la CP con el Catastro.
- Orden de 28 de mayo de 1956, sobre crédito agrícola en zonas de CP.
- Orden de 3 de julio de 1956, por la que se eximen del pago de los impuestos sobre derechos reales y actos jurídicos documentados las transmisiones generadas por la CP.
- Orden de 20 de julio de 1956, sobre concentración de bienes comunales.
- Decreto de 26 de julio de 1956, sobre aranceles especiales para los Registradores y Notarios que actúen en operaciones relacionadas con la CP.
- Orden de 27 de julio de 1956 (derogada pocos años después por Orden de 23 de diciembre de 1961), sobre cesión al Servicio de Concentración Parcelaria de fincas adjudicadas inicialmente a la Hacienda estatal, como consecuencia de deudas fiscales.
- Orden de 29 de noviembre de 1956, sobre tramitación de los expedientes de clasificación de las vías pecuarias que hay en las zonas de CP.
- Orden de 27 de diciembre de 1957, sobre cesión al Servicio de Concentración Parcelaria de fincas adjudicadas a Hacienda por deudas fiscales.
- Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se declara el procedimiento de CP como especial, a los efectos de la Ley de Procedimiento Administrativo (en adelante, LPA).
- Decreto de 16 de julio de 1959, dictado (como la Orden de 22 de octubre de 1958) para la adaptación de las normas del procedimiento de CP a la LPA de 1958.

¹⁷⁵Juan José SANZ JARQUE, *Estudio ...*, op. cit., págs. 11 y 12.

norma de gran interés - además de por la renovada redacción que da a algunos de los preceptos del texto refundido de 1955 -, por estos dos motivos fundamentales:

1º) Porque sistematiza las diferentes clases de obras a realizar con motivo de la CP, clasificándolas en tres grupos:

- Obras necesarias para la concentración parcelaria.
- Obras que, no siendo imprescindibles para la concentración, se ejecutan con motivo de la realización de esta mejora.
- Obras agrícolas de interés privado.

2º) Porque, al potenciar las facultades del Servicio de Concentración Parcelaria, posibilitó una implementación más ágil y eficiente de la CP en todo el país.

3.6.5 Ley de 14 de abril de 1962

A los diez años de la promulgación de la Ley de CP de 1952, se consideró que ya había llegado el momento de dar por concluida la fase experimental de la CP y de establecer las bases para la revisión y sistematización del cúmulo de normas jurídicas que de algún modo la afectaban.

Esta era una labor de poco lucimiento político, pero totalmente necesaria para la consolidación definitiva de la institución en España. Así lo entendieron los gobernantes del momento, como lo demostró el entonces Ministro de Agricultura, Cirilo Cánovas, que, en su discurso de presentación de la Ley, argumentaba que "el arma de que ahora queremos dotar a la concentración parcelaria es de tal necesidad que no precisa encomio".

Con estos condicionamientos de partida, la Ley aparece imbuida de un cierto aire codificador. Paradójicamente, sin embargo, desde el punto de vista estructural, se manifiesta como una Ley un tanto desestructurada y de precaria calidad técnica, como se ha reconocido incluso desde las instancias oficiales¹⁷⁶. La razón de esta aparente contradicción es que dicha norma legal no está concebida como una regulación completa y sistematizada de la CP, si no que el legislador ha preferido dedicar sus mayores esfuerzos a la superación de los vacíos legales puestos en evidencia hasta entonces y a rectificar las deficiencias y disfunciones detectadas en la aplicación práctica de la legislación vigente, así como a mejorar el procedimiento, introduciendo en él los criterios de flexibilidad y de simplificación considerados necesarios para facilitar el normal desarrollo de las actuaciones de concentración. Por tanto, la Ley no se debe analizar como un texto normativo compacto y ordenado, porque no era éste el objetivo propuesto por el legislador.

La verdadera transcendencia de la norma - de la que SANZ JARQUE¹⁷⁷ opina que "marca un hito importante en la historia legislativa de la Concentración Parcelaria" - radica en que abre la vía a una inmediata refundición normativa, que (ésta sí) había de establecer una regulación integral, sistematizada y coordinada de la institución. Ni que decir tiene que el legislador deja esta labor sistematizadora en manos del Gobierno, al que ordena (art. 36) que refunda en un nuevo texto

normativo la legislación específica de la CP, así como los preceptos de otras normas legales que de alguna manera la afecten.

3.6.6 Ley de concentración parcelaria, texto refundido del Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre

Este texto refundido - que, como hemos dicho, responde al mandato del art. 36 de la Ley de 14 de abril de 1962 - constituye el antecedente legislativo más inmediato de la vigente LRDA, en lo que atañe a la regulación sistematizada del procedimiento de CP y de sus efectos jurídicos. La

¹⁷⁶ Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., pág. 63.

¹⁷⁷ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., pág. 12.

doctrina de la época se ocupó ampliamente de esta norma. SANZ JARQUE¹⁷⁸, que seguramente es el autor que ha analizado su contenido normativo de una manera más completa, objetiva y bien fundamentada, ha resaltado de ella tanto sus indudables aciertos como sus carencias:

- Por lo que respecta a los aciertos, señala que lo mejor de la Ley es que, por una parte, goza de una estructura casi perfecta ("Es una ley extrañamente bien construida desde el punto de vista técnico") y por otra parte, tiene la virtualidad de servir de base para el establecimiento de una futura codificación de la legislación agraria¹⁷⁹.

- En lo relativo a las carencias de la Ley, el citado catedrático le critica el carácter excesivamente reglamentario y la excesiva supeditación a la legislación anterior, si bien reconoce que no se trataba tampoco de hacer una Ley de principios.

Ciertamente, faltó el empuje necesario para elaborar una Ley más abierta y ambiciosa, en la que podían haberse acogido las últimas tendencias europeas en materia de CP, particularmente en lo que respecta a las medidas de protección del medio ambiente y de mejora del entorno natural. De todo esto, empero, tendremos ocasión de hablar cumplidamente cuando llegue el momento de abordar el análisis del procedimiento especial de CP. Es por ello que de momento renunciamos a examinar a fondo el contenido normativo de este texto refundido - a fin de evitar innecesarias duplicidades expositivas -, habida cuenta de que dicho contenido coincide substancialmente con la regulación de la CP que establece la vigente LRDA.

En definitiva, la Ley que ahora nos ocupa - que es una nueva manifestación de lo que BALLARIN MARCIAL¹⁸⁰ calificó en su momento como "la progresiva penetración o influencia de la técnica en el Derecho" - ha merecido los mejores elogios de la doctrina especializada en la materia, puesto que, como comenta SANZ JARQUE¹⁸¹, "permitió superar el temor del legislador e hizo posible llevar a cabo con todo éxito las primeras concentraciones iniciadas a título experimental ...".

Digamos, para acabar, que, antes de que se convirtiera en Derecho positivo la vigente LRDA, se publicaron dos normas jurídicas que consideramos de gran interés para la reestructuración de la Administración gestora de la CP:

- El Decreto de 7 de diciembre de 1962, sobre reorganización del Ministerio de Agricultura, que cambió la denominación del antiguo SCP por el de Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, potenciándole las funciones y aumentando su categoría orgánica.

- La ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, mediante la que se sustituyó el órgano tradicionalmente gestor de la concentración por este nuevo organismo público.

¹⁷⁸ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ..., op. cit.*, págs. 14 a 41.

¹⁷⁹ En palabras del propio SANZ JARQUE, la Ley de 1962 "es la más importante experiencia y el más eficaz punto de arranque para una muy ambiciosa y necesaria renovación de todo el ordenamiento jurídico agrario del país, que debe culminar en una Ley agraria o Código rural". Se apuntaba así al viejo objetivo de una Ley Agraria, por la que habían suspirado los pensadores liberales del siglo XVIII, y muy especialmente JOVELLANOS (*vid.* Juan VELARDE FUERTES, *op. cit.*, pág. 54). La realidad posterior, sin embargo, defraudaría tales expectativas: ni dicho objetivo de una Ley Agraria que realmente mereciera esta denominación ni el de la elaboración de un auténtico Código Rural (a imitación del *Code Rural* francés) - que igualmente insinúa el autor de referencia - llegaron a ser realidad.

La vigente LRDA está, en nuestra opinión, muy lejos de responder a esos ideales codificadores de la legislación agraria, tanto por sus carencias estructurales como por la parcialidad de la regulación agraria que en ella se refunde. De hecho, tampoco era éste el objetivo de la refundición, dado que su propia exposición de motivos declara que se redacta el texto refundido, no como una auténtica codificación agraria, si no como "un paso importante en el camino de la codificación del Derecho agrario". Y hay que reconocer que este limitado objetivo sí que lo cumple, por encima de sus deficiencias estructurales.

¹⁸⁰ Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de ..., op. cit.*, págs. 69 y 70.

¹⁸¹ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ..., op. cit.*, pág. 9.

Esta última norma legal ha tenido una importancia histórica muy significada, no sólo por lo que respecta a la creación del IRYDA, si no principalmente porque su disposición adicional cuarta encomienda al Gobierno la elaboración del texto refundido que finalmente se aprobaría con la denominación - impuesta también por el legislador de 1971 - de "Ley de Reforma y Desarrollo Agrario", en el que se halla actualmente la base de la regulación estatal de la CP.

De este texto refundido nos ocuparemos largo y tendido a lo largo de esta obra, razón por la que evitamos entrar en su análisis detallado en este epígrafe, si bien no podemos por menos que dejar reseñado que, en tiempos del Ministro LAMO DE ESPINOSA¹⁸², hubo dos intentos de reforma de este texto legal, con la finalidad de adaptarlo a la nueva realidad de la agricultura española:

1º) El anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

2º) El proyecto de Ley de concentraciones parcelarias aceleradas, reiterativas y contratadas.

Fueron, sin embargo, sendos intentos frustrados: el primero ni siquiera fue enviado a las Cortes; el segundo sí que llegó al Congreso, pero no llegó a ser promulgado como Ley.

¹⁸²Cfr. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida ...*, op. cit., pág. 58.