

UNIVERSITAT DE LLEIDA
FACULTAT DE DRET I ECONOMIA
Departament de Dret Públic

**La concentració parcel·lària ecocompatible,
eina de desenvolupament rural integrat i sostenible**

Règim jurídic de la institució

OBRA BILÍNGÜE

EDICIÓ EN CATALÀ

MEMÒRIA DE DOCTORAT

que presenta el doctorand

ENRIC VALÈNCIA I SANCHO

per a l'obtenció del grau de Doctor,

sota la direcció del Catedràtic de Dret Administratiu

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'inconstitutionnalité 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 dé

États dans un délai raisonnable. Ça suppose une profonde catharsis du remembrement 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 remembrement 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 remembrement rural est configuré comme un outil au service du développement rural intégré et soutenable.

UNIVERSITAT DE LLEIDA
FACULTAT DE DRET I ECONOMIA
Departament de Dret Públic

**La concentració parcel·lària ecocompatible,
eina de desenvolupament rural integrat i sostenible**

Règim jurídic de la institució

OBRA BILÍNGÜE

EDICIÓ EN CATALÀ

MEMÒRIA DE DOCTORAT

que presenta el doctorand

ENRIC VALÈNCIA I SANCHO

per a l'obtenció del grau de Doctor,

sota la direcció del Catedràtic de Dret Administratiu

Dr. JUAN PEMÁN GAVÍN

Lleida, desembre de 2001

SIGLES I ACRÒNIMS EMPRATS EN AQUESTA OBRA

SIGLES	SIGNIFICAT
BD/BDF	Bases definitives/bases definitives fermes
BIMA	<i>Butletín 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
CA	Comunitat autònoma.
Cdo.	Considerando.
CE	Constitució espanyola de 1978.
CEDH	Conveni per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals, signat a Roma el 4 de novembre de 1950, dins l'àmbit del Consell d'Europa
CLCP	Comissió Local de Concentració Parcel·lària.
CP	Concentració parcel·lària.
DOCE	Diari Oficial de la Comunitat 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	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organització de les Nacions Unides per a l'agricultura i l'alimentació).

FJ	Fonament jurídic.
GATT	<i>General Acord of the Trading and Taxes</i> (Acord general del comerç i de les taxes).
INC	Instituto Nacional de Colonización.
IRYDA	Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.
LARA	Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària, del Parlament d'Andalusia.
LCP-ALE	Flurbereinigungsgesetz de 16 de març de 1976 (Llei alemanya de CP, modificada per Llei de 23.8.1994).
LCP-AST	Llei del Principat d'Astúries 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural.
LCP-AUS	<i>Flurverfassungs-Grandsatzgesetz</i> 1951, BGBl. Nr. 103 (Llei austríaca de CP).
LCP-BEL	<i>Loi du 22 juillet 1970, relative au remembrement légal de biens ruraux</i> (Llei belga de CP).
LCP-CANT	Llei càntabra 4/1990, de 23 de març, sobre concentració parcel·lària, conservació d'obres, unitats mínimes de conreu i foment d'explotacions rendibles.
LCP-CANT-2000	Llei càntabra 4/2000, de 13 de novembre, de Modernització i Desenvolupament Agrari.
LCP-CYL	Llei núm. 14/1990, de 18 de novembre, de Concentració Parcel·lària, de Castella i Lleó.
LCP-DIN	Land Consolidation Act: Regulation n° 318 of 25th April 1996 on land consolidation between agricultural properties" (Llei danesa de CP).
LCP-FRAN	<i>Code Rural.- Partie Législative</i> (regulació bàsica de la CP a França).
LCP-GAL	Llei gallega de 14 d'agost de 1985, de concentració parcel·lària per a Galícia.
LCP-GAL-2001	Llei gallega 12/2001, de 10 de setembre, de modificació de la Llei de concentració Parcel·lària per a Galícia.
LCP-LUX	<i>Loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux</i> (Llei luxemburguesa de CP, modificada per Llei de 6.8.1996).
LCP-MAR	<i>Dahir n° 1-62-105 du 27 Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement Rural</i> (Llei marroquina de CP, modificada per Llei de 25 de juliol de 1969, <i>Dahir n° 1-69-32 du 10 Joumada I 1389</i>).
LCP-POR/1	<i>Decreto-Lei n° 384/88, de 25 de Outubro. Estabelece o novo regime de emparcelamento rural</i> (Llei portuguesa de CP).
LCP-POR/2	<i>Decreto-Lei n° 103/90, de 22 de março, desenvolve as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos</i> (Decret-llei portuguès que desplega l'LCP-POR/1).
LCP-SUE	<i>Fastighetsbildningslagen (1970:988)</i> (Llei sueca de CP).
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> (Llei federal suïssa que regula la CP).
LFRIA	Llei foral navarresa 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures agrícoles.
LJCA	Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.
LJCA-56	Llei de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.
LOADR	Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural.
LOPD	Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.
LRDA	Llei de reforma i desenvolupament agrari, text refós aprovat per Decret 118/1973, de 12 de gener.
LRJAPPAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic.
OMC	Organització mundial del comerç.
PAC	Política Agrícola Comuna.
RAP	Revista de Administración Pública.
STC i STS	Sentències del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem, respectivament.
TC i TS	Tribunal Constitucional i Tribunal Suprem, respectivament.
TCE	Tractat constitutiu de la Comunitat Europea.
TCEE	Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea.
TEDH	Tribunal Europeu de Drets Humans, d'Estrasburg.
TJCE	Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.
TUE	Tractat constitutiu de la Unió Europea.
TNIZA	Tractat de Niça, de la Unió Europea.
UE	Unió Europea.
UMC	Unitats mínimes de conreu.

**La concentració parcel·laria ecocompatible, eina
de desenvolupament rural integrat i sostenible**

Règim jurídic de la institució

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ

PRIMERA PART: ENTORN JURÍDIC DE LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA

Capítol I: La concentració parcel·lària com a institució de Dret públic

I. Concentració parcel·lària i Dret agrari	1
1. Gènesi del Dret agrari	2
2. Polèmica doctrinal sobre l'autonomia del Dret agrari	5
3. Publicació progressiva dels plantejaments doctrinals sobre la naturalesa jurídica del Dret agrari	12
4. La CP, com a institució del Dret agrari públic	16
II. Concentració parcel·lària i Dret administratiu	19
1. Justificació de l'estudi	19
2. Aproximació al concepte del Dret administratiu	21
3. Fonaments legals i doctrinals per a l'encaix administratiu de la CP	28
4. El Dret administratiu, com a Dret estatutari de les administracions públiques	41
5. La CP en el marc del Dret administratiu agrari	43

Capítol II: La concentració parcel·lària en el marc de l'intervencionisme agrari

I. La reforma agrària	46
1. La reforma agrària, com a modalitat global de política agrària	46
2. Breu excurs històric del reformisme agrari espanyol	59
II. La colonització agrària	66
1. Evolució històrica de la colonització agrària espanyola	66
2. Colonització agrària <i>versus</i> concentració parcel·lària	73
III. L'ordenació rural	82
1. L'ordenació rural, com a resultat de l'evolució històrica de la colonització i la CP	82
2. Configuració jurídica de la institució de l'ordenació rural	83
3. Ordenació rural i concentració parcel·lària	86
IV. A tall de conclusió	89
1. Les tres fases històriques del reformisme agrari espanyol	89
2. Refosa de les diferents manifestacions de l'intervencionisme agrari a l'LRDA	91
3. Reflexions finals	95

SEGONA PART: LA INSTITUCIÓ JURÍDICA DE LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA

Capítol I: Antecedents històrics

I. Antecedents remots	97
1.- Plantejament general	97
2.- Antecedents primigenis, en els pobles hebreu i romà	98
II. Antecedents a nivell del Dret comparat	103
1.- Qüestions prèvies	103
2. Primeres manifestacions de CP, entre els segles XIV i XVI	105
3. Generalització de les actuacions de CP, del segle XVII ençà	106
4. Primeres reglamentacions de la CP	107
5. Revifament de les actuacions de CP, al segle XX	107

III. Antecedents espanyols	109
1.- Antecedents teòrics	109
2.- Actuacions privades de CP entre els segles XII i XIV	117
3.- Antecedents normatius	118

Capítol II: Trets identificadors de la institució jurídica de la CP

I. Concepte	133
1. El concepte de CP en el Dret intern	134
2. El concepte de CP en el Dret comparat	144
3. Per una redefinició del concepte de CP, <i>de lege ferenda</i>	154
II. Naturalesa jurídica i tipologia	172
1. Naturalesa jurídica	172
2. Tipologia de les actuacions de CP	184
III. Principis rectors	188
1. Els tres principis cabdals	188
2. Altres principis, temperadors dels principis cabdals de la CP	201
IV. Teleologia de la concentració parcel·lària	231
1. Causes i finalitats tradicionals	231
2. Les noves comeses de la CP	242
V. Justificació de la concentració parcel·lària	257
1. Avantatges	257
2. Desavantatges	266
3. Vigència i pervindre de la CP	274
VI. L'Administració gestora de la CP	277
1. La gestió de la CP, <i>de lege lata</i>	277
2. La gestió de la CP, <i>de lege ferenda</i>	281

TERCERA PART: LA REGULACIÓ DE LA CP EN EL DRET COMPARAT

Capítol I: Experiències europees més consolidades

I. La <i>flurbereinigung</i> d'Alemanya	293
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	293
2. Estat actual de la <i>flurbereinigung</i> alemanya	295
II. El <i>remembrement rural</i> de França	298
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	298
2. Estat actual del <i>remembrement</i> francès	302
III. El <i>remaniement rural</i> de Suïssa	308
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	308
2. Estat actual del <i>remaniement parcellaire</i> suís	312

Capítol II: Regulacions emergents de la CP

I. El <i>remembrement des biens ruraux</i> de Luxemburg	320
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	320
2. Estat actual del <i>remembrement des biens ruraux</i> luxemburguès	321
II. L'<i>emparcelamento rural</i> de Portugal	326
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	326
2. Estat actual de la CP a Portugal	327
III. El <i>remembrement rural</i> del Marroc	332
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	332
2. Estat actual de la CP al Marroc	332
3. Perspectives d'una nova reforma legislativa	335

Capítol III: Altres experiències de la CP en el Dret comparat

I. La <i>Ruilverkaveling</i> dels Països Baixos	337
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	337

2. Estat actual de la CP holandesa	339
II. El remembrement de biens ruraux de Bèlgica	342
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	342
2. Estat actual de la CP belga	343
III. La <i>ricomposizione delle proprietà frammentate</i> d'Itàlia	346
1. Primeres concentracions i antecedents normatius	346
2. Estat actual de la <i>ricomposizione delle proprietà frammentate (ricomposizione fondiaria)</i> italiana	348
IV. La concentració parcel·lària a altres països	351
1. La CP al continent europeu	351
2. Extensió de la CP per arreu del món	356

QUARTA PART: RÈGIM JURÍDIC DE LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA

Capítol I: Marc comunitari i convencional

I. Breu exegesi de la PAC del segle XX	361
1. A la recerca del model comunitari d'agricultura que ha d'informar la CP	361
2. El model agrari productivista de la PAC tradicional (PAC-I)	363
3. Reorientació de la PAC amb la reforma de 1992 (PAC-II)	366
4. La PAC-III, una política agrària per a encetar el nou mil·lenni	368
II. Els reglaments dels fons estructurals i del Fons de Cohesió	374
1. Règim jurídic dels fons estructurals fins al 31.12.1999	374
2. Règim jurídic vigent des de l'1.1.2000	379
3. Altres normes que coadjuven a la configuració del model comunitari de CP	392
4. La CP en la jurisprudència del TJCE	403
III. La garantia dels drets en el Dret comunitari	406
1. Qüestionament històric dels drets fonamentals en el Dret comunitari	406

2. La Sentència Hauer, com a manifestació més genuïna dels plantejaments del TJCE en matèria de drets fonamentals	407
3. La plena garantia actual dels drets fonamentals pel Dret comunitari	408
4. Els codis de bona conducta administrativa, com a culminació del sistema comunitari de protecció dels drets dels ciutadans	411
IV. Incidència del marc comunitari sobre la concentració parcel·lària	414
1. Previsible reincentivació de les actuacions de CP	415
2. Incidència sobre el règim jurídic espanyol de la CP	420
V. Marc convencional internacional	428
1. La CP a l'àmbit d'actuació de l'ONU	428
2. La CP al si del Consell d'Europa	434
3. Jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans	437
Capítol II: Marc constitucional	
1. Tractament constitucional de l'intervencionisme agrari	446
2. Ordenament constitucional de les competències agràries	457
3. Incidència del Dret comunitari sobre el sistema constitucional de competències i sobre la CP	465
4. A tall de conclusió	467
Capítol III: Marc legal vigent a Espanya, en matèria de CP	
I. La Llei de reforma i desenvolupament agrari i altres normes d'àmbit estatal	470
1. Visió global del règim jurídic de la CP espanyola	470
2. Aportacions positives de l'LRDA	472
3. Arguments que aconsellen la substitució de l'LRDA per una nova regulació	474
4. Viabilitat constitucional d'una normació estatal de la CP	486
II. Normativa autonòmica de la CP	499
1. La CP a Andalusia	500
2. La CP a Galícia	503
3. La CP a Astúries	507

4. La CP a Cantàbria_____	511
5. La CP a Castella i Lleó_____	515
6. La CP a Navarra_____	518
7. La CP a l'Aragó_____	522
8. La CP a Castella-La Manxa_____	526
9. La CP al País Basc_____	528

Capítol IV: Aportacions jurisprudencials al règim jurídic de la CP

I. Sistemes de control judicial de l'actuació administrativa_____	534
1. Evolució des dels sistemes de justícia retinguda vers la plenitud del control judicial_____	534
2. L'especialització de la justícia administrativa en el Dret comparat_____	536
3. El sistema espanyol de control judicial de l'activitat administrativa_____	541
II. Jurisprudència constitucional_____	548
1.- Doctrina constitucional de la STC núm. 150/1998, de 2 de juliol_____	548
2.- Doctrina constitucional de la STC núm. 127/1999, d'1 de juliol_____	550
III. Jurisprudència contenciosa administrativa_____	551
1.- Doctrina sobre el control judicial de l'Administració gestora de la CP_____	552
2.- Doctrina sobre la interpretació de l'LRDA segons la realitat de l'Estat autonòmic_____	554
3.- Doctrina sobre la preclusivitat de les bases definitives fermes_____	555
4.- Doctrina legal sobre la impugnabilitat de l'Acord de CP_____	556
5.- Doctrina legal sobre la indemnització de les deduccions ex art. 202 LRDA_____	557
6.- Doctrina legal sobre les notificacions en el procediment de CP_____	560

CINQUENA PART: ANÀLISI CRÍTICA DEL PROCEDIMENT ESPECIAL DE CP

Capítol I: Aspectes generals del procediment de CP

1. L'especialitat del procediment de CP_____	565
2. Procediment universal y procediments específics _____	569
3. Menció especial del procediment simplificat ex art. 201 de l'LRDA_____	578

4. Les fases del procediment universal	587
5. Per una simplificació procedimental dels processos de CP	594

Capítol II: Fase preparatòria

I. Cap a la potenciació d'aquesta fase amb elements garants de l'ecocompatibilitat de la CP

597	
1. Necessitat de tenir la fase preparatòria d'un marcat caràcter mediambiental	597
2. Introducció de l'avaluació ambiental estratègica a les actuacions de CP	604
3. Substitució del tradicional informe previ per un estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental	610
4. Incorporació de les EIA als processos de CP	617

II. Formes d'inici de la CP

644	
1. l'inici voluntari	644
2. L'inici d'ofici	651

III. La norma d'inici de la CP

659	
1. Les diferents opcions legals sobre la norma d'autorització inicial de la CP	659
2. Contingut del decret	662
3. La publicitat del decret de CP	670
4. Impugnabilitat dels decrets de CP	671
5. Efectes del decret de CP	678
6. A tall de conclusió	685

Capítol III: Fase de les bases rectores de la concentració

I. Òrgans i formes de participació

6880	
1. L'assemblea general dels partícips de la CP	688
2. La comissió local de concentració parcel·lària	698
3. Junta auxiliar de classificació de terres	717

II. Tasques de preparació de les bases

718	
1. Determinació del perímetre definitiu de la zona a concentrar	718

2. La investigació de la propietat	726
3. La classificació, valoració i fixació dels coeficients de compensació	744
III. Contingut essencial i preclusivitat de les bases	752
1. Contingut i publicació de les bases rectores de la concentració	752
2.- Impugnació i preclusivitat de les bases definitives	755

Capítol IV: Fase de reordenació de la propietat fundiària

I. El projecte de CP	768
1. El projecte i l'acord de CP, com a documents cabdals d'aquesta fase procedimental	768
2. Contingut essencial i enquesta del projecte de CP	769
3. Criteris a aplicar en la reordenació de la propietat	772
II. L'acord de CP	781
1. Criteris legals i jurisprudencials per a l'ordenació de l'acord de CP	781
2. Replantejament jurídic de les deduccions del procediment de CP	783
3. Erràtica evolució de la doctrina legal sobre la impugnabilitat de l'acord	793
4. Les permutes posteriors a l'acord, en el procediment especial de CP	805

Capítol V: Fase d'implementació de la concentració

I. La presa de possessió	809
1. Presa de possessió provisional i definitiva	809
2. Efecte suspensiu dels recursos contra l'acord sobre la presa de possessió	812
3. Transferència de la propietat	815
4. Les reclamacions de cabuda	818
II. L'acta de reorganització de la propietat	819
1. Moment procedimental òptim per a l'elaboració d'aquest document final	819
2. Contingut preceptiu de l'acta de reorganització i adequació a l'acord ferm	819
3. Inscripció dels nous títols de propietat	823
4. Lliurament de la documentació a la Gerència Cadastral	829

III. Les obres connexes a la CP	830
1. El Pla d'obres i millores territorials	830
2. Els camins de CP i les vies pecuàries	834
IV. Règim jurídic de la propietat concentrada	842
1. Les unitats mínimes de conreu de les zones concentrades	842
2. Destinació de les terres sobrants de la massa comuna	844
3. Règim jurídic de les finques de propietari desconegut	850

CONCLUSIONS FINALS

ANNEXOS

Annex I: Normativa	I
Annex II: Jurisprudència de concentració parcel·lària	XIX
Annex III: Bibliografia	XXXIII
Annex IV: Hemerografia	XLV
Annex V: Treballs especialitzats publicats en obres col·lectives	LIX
Annex VI: Publicacions de concentració parcel·lària en els diaris oficials autonòmics	LXXIII
Annex VII: Altres documents d'interès	CXXIX

INTRODUCCIÓ

El nostre estudi de la institució jurídica de la concentració parcel·lària (en endavant, CP) s'inicia

amb el replanteig de la seva ubicació, en el marc de les ciències jurídiques. Ens plantejem primer de tot quin és l'encaix jurídic que li resulta més adient, advertint que hi ha, si més no, tres alternatives a analitzar: el tradicional encaix civilista, l'alternativa del Dret agrari i l'estudi de la CP des de la perspectiva del Dret administratiu econòmic. Ens decanem per aquesta darrera opció, a la vista de les característiques intrínseques de la normativa que regula la institució, dels criteris hermenèutics aportats per les jurisprudències del TC, TS, TJCE i TEDH, de les solucions arbitrades en diferents legislacions del Dret comparat, i de la nostra pròpia experiència professional en la direcció tècnica jurídica de múltiples processos de concentració parcel·lària.

Contrastant el règim jurídic estatal d'aquesta institució amb la realitat econòmica, política i social en la qual s'han de desenvolupar a hores d'ara les actuacions públiques de CP, amb els principis que informen la Constitució espanyola de 1978 i amb el Dret comunitari, constatem l'obsolescència de la regulació que inclou la Llei de reforma i desenvolupament agrari (en endavant, LRDA).

Al mateix temps, una aprofundida i sistematitzada anàlisi de la jurisprudència dictada fins ara en matèria de CP pels tribunals nacionals i internacionals ens evidencia que ni la doctrina científica ni les administracions públiques gestores d'aquesta millora rural estan interpretant i aplicant la regulació vigent com caldria. Hi detectem un preocupant desconeixement de la jurisprudència dominant en matèries de tanta transcendència jurídica com ara el sistema esglaonat de recursos que singularitza el procediment especial de CP (especialment pel que fa a la tàcita derogació dels dos motius per a la impugnació dels acords de concentració que estableix el tenor literal de l'art. 218.1 de l'LRDA) o la indemnitzabilitat de les deduccions que es practiquen i de les servituds predials que es creen *ex novo*, en el decurs dels processos de concentració que es duen a terme al nostre país.

És a partir d'aquesta doble constatació que orientem el nostre treball a un doble objectiu:

1r) Un objectiu *de lege lata*, que consisteix en la concreció dels criteris hermenèutics amb els que s'ha d'interpretar la regulació vigent, per tal d'adir-la a la doctrina legal establerta per la jurisprudència del Tribunal Suprem especialitzada en la matèria i per la doctrina constitucional establerta per l'Intèrpret Suprem de la Constitució.

2n) Un objectiu *de lege ferenda*, que, partint de la base de la insatisfactòria regulació actual de la institució, es concreta en l'elaboració d'un seguit de propostes que tenen com a finalitat la reforma en profunditat de la normativa vigent en matèria de CP, per tal d'adaptar-la a les exigències del món actual, a les darreres tendències del Dret comunitari, a la Constitució, a la nova realitat sociopolítica de l'Estat i al nou context internacional, en el que predomina la globalització de l'economia i la perspectiva d'una futura reducció del proteccionisme agrari.

Aquest plantejament reformista ens duu al nucli essencial de la tesi, que consisteix en donar la resposta més adient a dues preguntes cabdals:

1a) Quin model de CP volem per al nostre país?

Per tal de respondre a aquesta primera qüestió, analitzem d'on venim (ocupant-nos dels antecedents de la CP i de la seva diferenciació respecte d'institucions connexes, com ara la colonització i l'ordenació rural) i on volem anar (cosa que, en primer lloc, ens obliga a examinar el concepte vigent de la CP, i, en segon lloc, veient que aquesta concepció de la CP ha quedat desfasada, ens impel·leix a proposar una reorientació d'aquest tipus d'actuacions públiques, per tal de donar la resposta més adient a les exigències del món actual i a les perspectives de futur).

2a) Quins Parlaments han de dur a terme la reforma legal necessària a l'efecte?

Atès que ens trobem en un Estat autonòmic, i que les competències relatives a les actuacions de CP han estat transferides a totes les Comunitats Autònomes (en endavant, CA), tothom sembla donar per entès que la reforma legislativa l'han de dur a terme els respectius Parlaments autonòmics. De fet, algunes CA ja han aprovat la seva pròpia regulació de la CP, encara que no sempre ho han fet com calia, cosa que queda ben palesa en la

pormenoritzada anàlisi crítica que fem d'eixes regulacions autonòmiques.

Tanmateix, la qüestió no és tan senzilla com aparenta *prima facie*, perquè la complexitat del procediment especial de CP fa que la regulació que estableix l'LRDA inclogui matèries transferides a les CA juntament amb d'altres que la Constitució reserva a l'Estat, la qual cosa significa que ni les Corts Generals ni els diferents Parlaments autonòmics poden emprendre en solitari la necessària tasca d'actualització del petrificat text refós de l'LRDA.

El problema de fons, que ja estava latent de 1978 ençà, es planteja amb tota la seva virulència jurídica quan el Tribunal Constitucional emet la seva transcendental sentència 150/1998, de 2 de juliol - que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei castellanolleonesa de concentració parcel·lària -, en la qual es posa en evidència aquesta dualitat de competències que concorren en la regulació del procediment especial de CP, complicant així notòriament la seva necessària actualització renovadora.

D'una banda, tot i admetre la possibilitat de què les CA estableixin la seva pròpia legislació de CP, l'interpret suprem de la Constitució deixa ben clar quins són els límits d'eixa legislació autonòmica: les CA no poden legislar - ni tan sols mitjançant la tan habitual tècnica reproductiva (que desqualifica rotundament) de preceptes de la regulació estatal - sobre matèries que pertanyen a l'àmbit competencial de l'Estat. És per això que declara inconstitucional, per exemple, el precepte de l'esmentada Llei castellanolleonesa que atribuïa als jutges la presidència de les comissions locals de concentració parcel·lària, malgrat que és això justament el que preveu el vigent text refós de l'estatal LRDA.

D'altra banda, la qüestió es complica quan el mateix Tribunal Constitucional interpreta que l'Estat tampoc no pot modificar íntegrament la regulació de la CP. Pot fer-ho tan sols en allò que, de la Constitució ençà, resta encara de la seva competència; però ja no li està permès de posar-se a reformar aquells aspectes de la CP que, tot i que al seu temps els va regular com a Dret propi, ara han passat a ésser competència de les CA, arran de les corresponents transferències efectuades en base a la Constitució i als respectius Estatuts d'autonomia.

Aprofundint en l'anàlisi d'eixa jurisprudència constitucional, arribem a la conclusió de què, contràriament al que se sol entendre, l'LRDA continua essent una normativa reguladora de la CP d'alguna manera aplicable a tot l'Estat: a gran part del territori espanyol, hi és d'aplicació directa tot el seu articulat (amb les puntualitzacions hermenèutiques a què ens duu la doctrina legal que s'ocupa dels articles 218.1, 230.2 i altres que requereixen una lectura constitucional), mentre que a les CA que ja han legislat en la matèria, hi ha una disglòsia normativa, perquè hi regeix directament la regulació de l'LRDA en tot allò que segueix essent competència de l'Estat, alhora que les matèries transferides han passat a regir-se per la respectiva legislació autonòmica, restant-hi l'LRDA com a Dret supletori.

Així les coses, comprovem que s'ha arribat a una situació kafkiana, ja que a hores d'ara no hi ha cap Parlament que tingui competència per a establir un nou règim jurídic de la institució que sigui complet, sistemàtic i coherent:

- Si ho intenten fer els Parlaments autonòmics, es trobaran amb matèria estatal sobre les quals no podran establir ni tan sols una regulació mimètica de l'estatal.

- Si, pel contrari, ho intenten fer les Corts Generals, es trobaran amb què tampoc podran establir eixa regulació sistemàtica de la institució, perquè la major part de les matèries a considerar han passat a ésser competència de les respectives CA.

L'anàlisi aprofundida d'aquesta *complexa quaestio* ens duu a una primera conclusió que segurament constitueix l'única fórmula viable, a hores d'ara, per a una renovació completa i sistemàtica del règim jurídic de la CP: atès que necessàriament s'han de respectar les competències dels poders centrals i dels poders autonòmics, el millor que es pot fer és que cadascú legisli sobre aquelles matèries que són de la seva competència.

Plantejada en aquests termes, la solució a arbitrar resulta d'una senzillesa més aparent que real, perquè la qüestió es complica quan es comprova que, si Estat i CA legislen pel seu compte i sense cap interrelació amb els altres Parlaments, el desordre, la incoherència - i, per tant, la ineficàcia - del procediment especial de CP estarien assegurades.

Si, per contra, hom vol ser conseqüent amb la realitat actual de l'Estat autonòmic, el que cal fer és conjuminar el respecte a les competències de cada Parlament amb la necessària coherència del règim jurídic de la institució, realitzant a l'efecte tantes reunions conjuntes com calgui, per tal de consensuar-hi el nou model de CP a aplicar a tot el territori

La fórmula que aportem com a solució ideal creiem que permetria assolir aquest doble objectiu:

- El Parlament estatal hauria d'aprovar una Llei de mínims, en la qual es recullin els trets essencials del sistema espanyol de CP, d'acord amb l'ordenació general de l'economia i la garantia del nucli essencial dels drets que en resulten afectats (especialment, el dret de propietat i el dret fonamental a la tutela judicial efectiva), alhora que es regulin totes aquelles altres qüestions que, essent de competència estatal, tinguin incidència en els processos de CP. Des d'aquesta perspectiva, i vist que algunes matèries són de l'exclusiva competència de l'Estat i d'altres són competències que únicament reserven a l'Estat l'establiment de la regulació bàsica, entenem que la Llei estatal d'ordenació del procediment especial de CP hauria d'incloure uns preceptes d'aplicació plena a tot Espanya i d'altres que tindrien la condició de bases estatals.

- Al seu torn, cada un dels Parlaments autonòmics hauria d'establir la seva pròpia regulació de la CP, per tal d'adaptar a llurs pròpies necessitats la institució jurídica de la CP, però sempre respectant els preceptes d'aplicació plena i les bases estatals establertes en la llei estatal, als quals hauria de remetre directament - insistim que la tècnica reproductiva de la legislació estatal emprada fins ara ha estat explícitament desautoritzada pel Tribunal Constitucional -, en tot allò que correspon a matèries de competència exclusiva de l'Estat.

Reconeixem que plantejar la necessitat d'una Llei estatal d'ordenació del procediment especial de CP en un moment com l'actual pot semblar extemporani, puix que la sensibilitat autonòmica ha anat *in crescendo* a Espanya, de 1978 ençà, no tan sols a les nacionalitats històriques del País Basc, Catalunya i Galícia, sinó també a la resta de les CA, on no s'havia manifestat una similar sensibilitat autonomista en els temps de la II República.

Nogensmenys, creiem que aquesta generalitzada tendència a l'autonomisme no ens ha d'obnubilar la ment fins a l'extrem de fer-nos perdre de vista que estem en un Estat autonòmic, en el si del qual ni els poders autonòmics ni els estatals són autosuficients, sinó que tots ells han de conjuminar els seus esforços i han de respectar els respectius títols competencials, d'acord amb la Constitució i els Estatuts d'Autonomia, en un ambient de col·laboració i lleialtat institucional, que ara per ara notem a faltar al nostre país.

Si es fa així, es podrà aconseguir modernitzar el règim jurídic de la CP i adequar-lo a les peculiaritats de cada CA, sense pèrdua de la necessària coherència i efectivitat, i, alhora, amb ple respecte a l'ordre constitucional de competències.

La proposta de reconducció de la regulació de la CP que aportem a l'efecte constitueix tot un repte que posarà a prova la maduresa democràtica i autonòmica de la nostra societat. Segurament no serà una solució de fàcil intel·lecció ni d'execució senzilla; però estem convençuts de què és una fórmula viable, que val la pena d'intentar implementar-la, perquè ens pot dur a resultats força positius - com s'infereix de les 44 conclusions finals amb les que resumim el resultat del nostre perllongat treball de recerca -, quant a la regulació i a la praxi de la CP arreu de l'Estat, ajudant a optimitzar els sempre escassos recursos públics disponibles.

Si a Suïssa (i el mateix podríem dir de Bèlgica, Alemanya i altres països comunitaris i extracomunitaris) funciona força bé de molt de temps ençà un sistema similar al que aquí propugnem, sense que ni la Confederació ni els diferents Cantons se sentin infravalorats per l'existència d'una doble regulació de la CP - confederal i cantonal -, és perquè la fórmula resulta

viable jurídicament i pràcticament.

En conseqüència, deixant al marge tota excrescència ideològica i superant la inevitable bel·ligerència entre els posicionaments autonomistes i centralistes més exacerbats, la societat espanyola i els seus legisladors han de demostrar que tenen suficient maduresa política com per a entendre que allò que els Cantons suïssos admeten amb absoluta normalitat en el si d'una Confederació també s'ha de poder admetre com a normal en el si d'un Estat autonòmic com el nostre.

En qualsevol cas, volem deixar constància de què aquí no plantegem cap mena de retalls competencials de les CA, com - en un àmbit més ampli - es va pretendre fer temps enrera, dels poders centrals estant, amb la frustrada experiència legislativa de la *nonnata* LOAPA, finalment reconduïda als estrictes àmbits de la vigent Llei de regulació del procés autonòmic, succedani jurídic que, per aquest motiu, ha merescut el seu rebateig popular com a "loapilla".

El que aquí pretenem realment és establir els fonaments jurídics que permetin que cada CA tingui prou clares les referències estatals (preceptes d'aplicació plena i bases estatals, en els termes de la nostra proposta renovadora) que han de respectar indefectiblement en el moment d'aprovar la seva pròpia regulació autonòmica de la CP, alhora que tractem d'esperonar totes les CA a establir la seva pròpia regulació de la CP, abandonant la vagància legislativa que moltes d'elles han palesat fins ara en aquesta matèria tan decisiva per al futur del sector agrari i per a la reducció dels desequilibris territorials que afecten el nostre país.

Els anys de recerca i de reflexió emprats a aquest objecte han donat com a resultat aquest estudi final, del que entenem que cal destacar, entre altres, les següents aportacions al progrés del coneixement jurídic:

1a) La reubicació de la institució jurídica de la CP en el si del Dret administratiu agrari

Atès que, com tindrem ocasió de demostrar, la pràctica totalitat dels estudis jurídics sobre la CP publicats fins ara han estat exposats des d'una perspectiva civilista, una de les aportacions originals d'aquesta tesi és l'anàlisi de la institució des de la perspectiva administrativa. La inusualitat d'aquesta perspectiva ens ha obligat a aplicar un esforç suplementari per a la demostració de què, contràriament al que s'havia considerat tradicionalment, la ubicació jurídica que més s'adiu a la naturalesa mixta jurídica i agronòmica de la CP és el Dret administratiu econòmic, i, més en concret, el Dret administratiu agrari, l'evolució del qual albirem vers el Dret rural i mediambiental.

2a) La desmitificació de la CP

Arran de la seva introducció a l'Estat espanyol, al 1952, la institució jurídica de la CP va ésser ultravalorada fins a extrems insospitats, arribant-la a presentar inclús com la panacea que podia guarir tots els mals de l'agre espanyol. Cras error, en el qual podria radicar una de les causes de la posterior davallada de les actuacions de CP a l'Estat espanyol, com a conseqüència del desencís produït per eixa valoració desmesurada.

Quan parlem de desmitificació de la CP, no s'ha d'entendre que intentem infravalorar aquesta institució. Ben al contrari, pretenem revitalitzar-la. El que no podem fer, emperò, és caure en el parany d'una exaltació exagerada, més pròpia de conversos i arribistes que no pas d'estudiosos especialistes en la matèria.

La nostra aportació, a aquest respecte, consisteix en la justificació dels motius pels quals s'ha de fer una valoració molt més ponderada de la CP, equidistant entre els dos pols formats, d'una banda, per l'eufòrica presentació que en va fer algun sector de la doctrina oficial dels anys seixanta, i, de l'altra, l'injustificat oblit a què l'ha sotmesa la doctrina científica (particularment, la jurídica administrativa) de les dècades posteriors.

Front a la doctrina científica sobre la CP dels darrers decennis - que, a part d'escassa, ens sembla excessivament acrítica i complaent amb el vigent règim jurídic -, intentem obrir un debat que

propiciï la renovació de la regulació vigent, de manera que es pugui arribar a una reconsideració de la CP com el que realment és: una més de les moltes eines de millora rural que integren el complicat engranatge de les polítiques agrària, de desenvolupament rural i d'ordenació del territori.

3a) La demostració de la vigència actual i de la projecció de futur de la CP

Partint de l'anàlisi del que s'ha fet fins ara, però sobretot del que encara resta per fer en matèria de CP, evidenciem que aquest tipus d'actuacions públiques tenen encara un enorme i darrerament massa desaprofitat potencial, que quedaria força revaloritzat amb les noves comeses que, d'acord amb les nostres propostes corresponen a aquesta institució a començaments del segle XXI.

Les noves orientacions del Dret comunitari - especialment a partir de l'Agenda 2000 - fan, no sols viable i recomanable, sinó inclús imprescindible, la intervenció administrativa per al foment del desenvolupament rural i de la protecció del medi ambient, mitjançant - entre d'altres - les actuacions públiques de CP.

A nivell del Dret comparat, les sistemàtiques actualitzacions de la regulació dels països amb més tradició concentradora - així com la incorporació d'altres, com ara el Marroc - confirmen aquesta projecció futura de la institució. Al nostre país, aquestes perspectives de futur han estat assolides per alguns Parlaments autonòmics, que ja han demostrat tenir una fe viva en el pervindre de la concentració, per bé que es troben amb la dificultat de la manca d'una legislació estatal preparada per als temps moderns.

Confiem que el nostre treball de recerca faci augmentar el nombre dels convençuts en què la CP no és cosa del passat, sinó una eina força útil i (cosa important en aquests temps de penúries pressupostàries) cofinançada per la Unió Europea, per a la millora de les condicions de vida i la diversificació econòmica del conjunt del món rural.

4a) La renovació de la concepció de la CP vigent a Espanya

Fins ara, ha regit a Espanya una concepció estricta de la CP, que es fonamenta en els principis i en les finalitats que els arts. 171, 173 i concordants de l'LRDA preveuen per a aquesta institució jurídica. Seguint aquest model legal, la CP ha aportat grans beneficis a l'agre espanyol.

Tanmateix, els temps canvien i la societat espanyola ja no té la mateixa problemàtica ni les mateixes aspiracions que la del moment de la incorporació de la CP al nostre ordenament jurídic. D'altra banda, Espanya disposa, de 1978 ençà, d'un text constitucional modern i democràtic, que facilitaria enormement la implantació al nostre país d'un model de CP més avançat, participatiu i ecològic del que preveu la normativa vigent. Finalment, la incorporació del nostre país a la Unió Europea aconsella eixa renovació del concepte i els objectius de la CP, per tal d'adaptar la institució a les noves tendències del Dret comunitari, que s'orienta predominantment cap al desenvolupament rural integrat, amb una especial sensibilitat vers la protecció del medi ambient.

Sobre la base d'aquests pressupostos sociojurídics, plantegem la possibilitat de què els nostres legisladors estatal i autonòmics uneixin els seus esforços per a la instauració a tot l'Estat d'una concepció de la CP que s'adigui molt més a les exigències del moment actual i a les perspectives de futur, per tal que la institució no quedi fossilitzada, sinó que, ben al contrari, prengui una nova revolada i contribueixi a assolir els objectius globals de reequilibri territorial, redreçament del paisatge rural i protecció del medi ambient, que reclama la nostra societat.

La nova concepció que proposem és la d'una CP ecocompatible (com la que exigeix l'UE per a cofinançar aquestes actuacions públiques¹), escrupolosament respectuosa amb els drets dels

¹ Seguim, a aquest respecte, els criteris establerts en el "Reglamento (CEE) n° 2085/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n° 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación" (DOCE L 193 de 31/07/1993). L'art. 5 d'aquest Reglament només permet el finançament de la CP ecocompatible, qualificatiu que es correspondria fil per randa amb les característiques que esmenta aquest precepte, en el qual s'estableix que la CP s'ha de dur a terme "en condiciones compatibles con la preservación del paisaje y del entorno natural de las explotaciones agrícolas y forestales".

ciutadans que en resulten afectats (especialment, pel que fa a la incidència que aquestes actuacions tenen sobre el dret de propietat), oberta a la participació activa en la gestió per part dels mateixos interessats i dels municipis afectats (partint a l'efecte del principi de subsidiarietat), més àgil i eficient, que fomenti la diversificació econòmica que requereix a hores d'ara el món rural i, en definitiva, concebuda com una eina més al servei del desenvolupament rural integrat i equilibrador del territori, en el marc del qual s'ha d'aprofitar la CP per a redreçar el paisatge rural, transformar els abandonats camins ramaders en veritables passadissos ecològics i protegir activament el medi ambient de l'entorn natural en el qual es desenvolupen aquest tipus d'actuacions públiques.

Aquest nou model que propugnem d'una CP ecocompatible i inserida en un procés més global de desenvolupament rural integrat i d'ordenació del territori és tota una altra visió de les possibilitats de la institució, que, d'aquesta manera, deixaria d'estar vinculada estrictament al sector agrari per a obrir-se (com a la resta d'Europa) al conjunt de la societat rural. Al mateix temps, deixaria d'ésser una actuació simplificadora del paisatge i destructora d'hàbitats naturals per a transformar-se en una eina de redreçament de l'entorn natural. Finalment, s'escurçaria la seva durada i es permetria que els afectats en sortissin molt més ben servits, perquè ells mateixos haurien cogestionat la concentració, de la mà de l'Administració pública que els és més propera, és a dir, del seu propi Ajuntament, sense perjudici del recolzament econòmic, tècnic i humà que poguessin necessitar de les administracions públiques supralocals.

5a) El sotmetiment de la CP als controls mediambientals

Conseqüentment amb el model ecocompatible de CP que venim d'exposar, i per tal d'evitar que la reforma conceptual esdevingui paper mullat, proposem que s'adoptin les mesures de control necessàries per a garantir que efectivament s'assoleixen els nous objectius d'aquesta institució, particularment pel que fa a la protecció i millora del medi ambient i de l'entorn natural, així com del patrimoni històric artístic i arqueològic de les zones de concentració.

En síntesi, les mesures que proposem, a aquests efectes, són tres:

a) La introducció de l'avaluació ambiental estratègica, mitjançant la qual s'estableixin els criteris generals de protecció mediambiental que han de regir totes les actuacions de CP de la respectiva CA.

b) L'obligatorietat de sotmetre, amb caràcter previ, cada un dels processos concrets de CP al corresponent procediment d'avaluació d'impacte ambiental, emprant a l'efecte una modalitat especial d'EIA específicament dissenyada per a aquest tipus d'actuacions públiques.

c) El seguiment, per part de l'òrgan ambiental (Conselleria de Medi Ambient o similar), de l'efectiva aplicació de les mesures correctores i de millora de l'entorn natural previstes en l'EIA de cada concentració.

6a) El trencament dels tabús relatius a l'escassetat de doctrina sobre la CP i a la manca de regulació de la institució per l'ordenament jurídic comunitari.

Aquests eren els dos tabús amb els que vàrem topar inicialment, quan establírem els primers contactes per a la recerca jurídica que ha donat com a fruit la present tesi doctoral.

En primer lloc, hom ens assegurava que pràcticament no trobaríem estudis sobre la CP, perquè era una matèria sobre la que s'havia escrit molt poc. La llarga relació de llibres, articles i altres tipus de documents que conformen els nostres annexos ensorra estrepitosament aquest estereotip tan generalitzat com injustificat, demostrant que hi ha una documentació quasi inabastable, en matèria de CP.

El que sí que hem d'advertir és que eixa producció doctrinal està molt descompensada, quant al temps i quant a les branques científiques que s'hi relacionen. Després dels conscienciosos estudis elaborats durant l'època daurada de la doctrina clàssica sobre la CP (publicada durant els anys cinquanta, seixanta i principis dels setanta), va arribar un llarg parèntesi d'inanició doctrinal,

interromput de sobte per un allau de treballs elaborats per professionals aliens a les ciències jurídiques, molts dels quals deixen bastant que desitjar des de la perspectiva jurídica.

Aquesta darrera producció doctrinal ha estat acaparada predominantment per un seguici d'enginyers agrònoms i d'altres professionals, que no han dubtat a dogmatitzar inclús sobre les qüestions més intrínsecament jurídiques de la CP, que òbviament no dominen. Això obliga l'investigador a analitzar cada obra amb peus de plom, perquè les incongruències jurídiques hi són força abundoses. Les més sonores les posem en evidència en el nostre estudi; però ja advertim que hi ha tantes inexactituds que finalment hem hagut de renunciar a analitzar-les totes, per necessitats d'espai.

Els juristes en general, i els administrativistes en particular, han de reconèixer que tenen molta culpa en aquesta degradació doctrinal, perquè, amb el seu absentisme, han deixat un gran buit que algú tenia que omplir. La major part d'ells han ignorat la gran transcendència jurídica que té aquesta institució - que remou a l'ensem, com no ho fa cap altra institució, els fonaments de tots els drets que recauen sobre el conjunt de les finques rústiques de la zona afectada -, amb la qual cosa han propiciat que es consumés el lúcid presagi-denúncia formulat al seu temps per GÓMEZ-JORDANA².

Encara que només fos per això, creiem que el nostre estudi era necessari. Calia demostrar que la classe jurídica s'ha equivocat a l'abandonar la institució de la CP en mans dels especialistes d'altres branques científiques que, en principi, hi tindrien molt menys a dir, perquè, si bé es mira, el que es concentren no són finques, sinó drets. És particularment el dret de propietat - i no el cultiu - sobre la finca el que es trasllada (juntament amb tota mena de drets, càrregues i altres situacions jurídiques) d'uns terrenys als altres, conformant així una autèntica revolució jurídica a tota la zona, que es materialitza en la corresponent acta de reorganització de la propietat, que preceptivament s'ha de protocol·litzar i s'ha d'inscriure en el pertinent Registre de la Propietat.

Això sols ja justificaria que tant la doctrina com la gestió de la CP fossin conduïts i coordinats pels juristes, especialment al nostre país, on ens seguim regint per una normativa preconstitucional que s'ha de reinterpretar dia a dia sobre la marxa, amb l'irrenunciable recolzament de l'abundosa (i tan sovint desconeguda) jurisprudència del Tribunal Suprem i d'altres alts tribunals, com ara el TC i el Tribunal Europeu de Drets Humans, que els tècnics que han monopolitzat injustificadament aquesta millora rural solen ignorar olímpicament.

De manera similar al que s'esdevé amb la jurisprudència, també hi ha un lamentable desconeixement de la regulació comunitària de la CP. Bo i reconeixent que no hi ha encara un cos normatiu específicament dedicat a la regulació de la CP, sí que hi ha desenes de normes comunitàries que se n'ocupen tangencialment o que incideixen d'alguna manera sobre aquestes actuacions públiques, com ens ha demostrat el buidat sistemàtic dels diaris oficials de la Unió Europea. No podia ser d'una altra manera, si es té en compte que la CP ha funcionat tradicionalment com una institució de finalitat primordialment agrària, ja que la major part de les competències en matèria d'agricultura, desenvolupament rural i protecció del medi ambient han estat cedides pels Estats membres a l'UE.

La sistematització de totes aquestes referències normatives ha estat una tasca feixuga; però a la fi ens ha permès descobrir-hi una concepció comunitària de la CP, la identificació de la qual entenem que pot ésser de gran utilitat, tant per a la correcta orientació de la pràctica administrativa com per a la fonamentació de la futura producció normativa, jurisprudencial i doctrinal en la

²Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de la Concentración Parcelaria*, Ministerio de Agricultura-Servicio de Concentración Parcelaria, Madrid, 1963, p. 22, ja va advertir 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".

matèria.

És per això que tota la nostra obra es fonamenta en aquesta descoberta, que a la fi ens condueix a un model de CP força més ecocompatible que el que es practica a hores d'ara a l'Estat espanyol.

PRIMERA PART

ENTORN JURÍDIC DE LA CP

CAPÍTOL I

LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA, COM A INSTITUCIÓ DE DRET PÚBLIC

Totes les actuacions d'intervenció de les administracions públiques en l'ordenació del món agrari comparteixen, al nostre parer, dos trets definidors que les identifiquen com a tals - el seu caire agrari i la seva regulació mitjançant normes jurídiques de naturalesa pública -, en base als quals són susceptibles d'ésser analitzades, indistintament, des de les perspectives agrarista o administrativista.

El règim jurídic de la concentració parcel·lària (en endavant, CP) participa d'ambdues característiques definidores, raó per la qual tant pot ésser estudiat en el marc del Dret agrari públic com en el del Dret administratiu. Ambdues òptiques jurídiques són compatibles: vista des de l'òptica agrarista, la institució que ens ocupa s'insereix dins el marc de la vessant pública del Dret agrari, mentre que, si s'opta per una anàlisi des de la perspectiva administrativa, ens trobarem dins l'àmbit d'estudi del Dret administratiu agrari.

Es tracta senzillament de dos enfocaments diferents que convergeixen en una mateixa realitat jurídica - la regulació de la CP -, sense que cap dels dos pugui excloure l'altre, perquè la seva juridicitat no és unívoca ni unidimensional¹, sinó que les normes s'hi integren en una osmosi que no té cap mena d'efectes excloents. Aquesta osmosi es produeix particularment dins l'àmbit de les institucions jurídiques relacionades amb l'intervencionisme agrari, puix que aquest és l'àmbit jurídic en el què les concomitàncies entre el Dret agrari i el Dret administratiu són més paleses que mai, aspecte sobre el qual ja van reflexionar fa prop de mig segle els agraristes clàssics CERRILLO i MENDIETA². És per això que, atès que l'objecte del nostre estudi està constituït pel règim jurídic de la CP, considerem que, com a pas previ a la seva anàlisi, pot resultar força profitosa una soma referència als trets característics d'ambdues disciplines jurídiques que més interessa remarcar a aquests efectes.

És a aquest únic objecte que ens referirem tot seguit - de manera necessàriament concisa i limitada a les qüestions que més incidència poden tenir sobre el nostre objecte d'estudi - a les dues branques jurídiques que més directament hi estan relacionades:

1a) El Dret agrari, del que ens interessa particularment el seu aspecte públic.

2a) El Dret administratiu, del qual destacarem la seva vessant agrària, és a dir, el Dret administratiu agrari, especialitat del Dret administratiu econòmic.

¹Cfr. Xosé Manuel BLANCO GONZÁLEZ, *La traslación del eje jurídico en el mundo agrario*, en l'obra col·lectiva *Derecho Agrario Autonómico*, Universidad de Oviedo i Asociación Española de Derecho Agrario, Oviedo, 1991, p. 467.

²F. CERRILLO i L. MENDIETA, *Derecho Agrario*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1952, p. 84.

I. CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA I DRET AGRARI

1. Gènesi del Dret agrari

En el decurs de la Història, no sempre s'ha sentit com avui la necessitat del Dret agrari. Fins i tot hi ha hagut èpoques en les quals l'estudi i l'elaboració de la legislació agrària han estat menystinguts, quan no directament perseguits³. Aquesta actitud negativa ha tingut històricament el seu fonament cabdal en els privilegis i les desigualtats que, des de la Roma imperial⁴ fins a la Revolució francesa⁵, passant per l'Edat mitjana⁶, s'havien atribuït a la legislació agrària. Passats, però, els primers efluvis revolucionaris de les darreries del segle XVIII, mica a mica es va anar imposant el convenciment de què el camp necessita una regulació jurídica específica, adaptada a la seva especial naturalesa, a les connotacions socials i econòmiques que li són pròpies i a la realitat del moment del món agrari. Aquesta és precisament la funció que ha d'acomplir el Dret agrari, com han coincidit a assenyalar SANZ JARQUE⁷, DE CASTRO Y BRAVO⁸ i la generalitat dels agraristes.

Pel que fa al nostre país, CORRAL DUEÑAS⁹ aventura la hipòtesi de l'inici del Dret agrari als temps de Carles III, començant per dues normes jurídiques de clara inspiració intervencionista: la *Real Provisión* de 2 de maig de 1766, mitjançant la qual es disposava el repartiment dels "baldíos y tierras concejiles" de les terres extremenyas, i la *Real Cédula* de 5 de juliol de 1767, per la qual es disposava la colonització i repoblació de Sierra Morena.

La ràpida extensió de la normativa agrària va fer que, durant la segona meitat del segle XVIII i la primera del XIX, els grans pensadors advoquessin insistentment per la sistematització de la normativa reguladora del sector agrari. Les primeres temptatives assajades en aquest sentit, però, no varen reeixir. Més encara: un cop fracassades aquestes temptatives sistematitzadores dels segles XVIII (pensis, per exemple, en el cèlebre expedient de la Llei Agrària¹⁰) i XIX (la manifestació principal del qual seria el projecte de Codi Rural¹¹ de 1841), la incipient legislació agrària aprovada fins aleshores va quedar subsumida en el Codi civil.

S'hi obria, així, un llarg parèntesi històric, en el decurs del qual el Dret agrari havia de restar en plena hivernació, com a conseqüència de l'oblit a què el va sotmetre la legislació

³Cfr. Federico DE CASTRO Y BRAVO, *El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio*, "Anuario de Derecho Civil", Tom VII, Fascicle II, abril-juny de 1954, p. 377 i s.

⁴Els juriconsults romans establien una clara distinció entre el *ius civile* (que consideraven el Dret per excel·lència, inspirat en la fórmula ciceroniana de l'*aequabilitas conservatio* i en la *ratio iuris*) i la regulació de la terra (que es correspondria amb el que ara anomenem Dret agrari), considerada com una mena de Dret de segona categoria, bàsicament costumista, fonamentat en la desigualtat i els privilegis, i mancat de l'esmentada *ratio iuris* (vid., en aquest sentit, els treballs de Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General, Autnómico y Comunitario*, vol. I, Editorial Reus, S. A., Madrid, 1985, p. 6 a 8, i Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 378 i 379).

⁵En els moments més àlgids de la Revolució francesa, es perseguiren els autors de proposicions de lleis de caire agrari, com ho palesa el Decret francès de 18 de març de 1793, d'acord amb el qual "*La convention nationale décrète la peine de mort contre quiconque proposera une loi agrarie ou toute autre subversive des propriétés territoriales, commerciales et industrielles*". D'acord amb aquest criteri, la regulació revolucionària va abolir el règim feudal, imposant la desamortització de la terra, alhora que s'estenia a la propietat rústica el règim comú de tots els béns, ignorant la seva especial naturalesa i la seva funció social.

⁶El Dret rural medieval era un Dret predominantment feudalista. L'acumulació de la propietat rústica atribuïa al senyor feudal una mena de sobirania sobre els treballadors que la conreaven, els quals restaven relegats a la consideració de vassalls o súbdits (Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General...*, *op. cit.*, p. 6).

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

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

⁹Francisco CORRAL DUEÑAS, *La aportación registral al agrarismo*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", núm. 573, març-abril de 1986, p. 336.

¹⁰Es tracta d'un expedient incoat pel "Consejo de Castilla", mitjançant una "Real Provisión" de 5 de febrer de 1768, a iniciativa de Campomanés, per a l'elaboració d'un projecte de llei amb pretensions de regulació del conjunt de la problemàtica agrària espanyola.

¹¹Vid. Juan ALVAREZ GUERRA, *Proyecto de una Ley Agraria o Código Rural*, Sociedad Económica matritense, Madrid, 1841, *in totum*. Aquest projecte de Codi Rural - que mai no va esdevenir Dret positiu - té una evident inspiració francesa.

renovadora del segle XIX¹². La solució adoptada, tanmateix, aviat es va demostrar inviable jurídicament i socialment, com han admès unànimement civilistes¹³ i administrativistes¹⁴. La inclusió de la regulació agrària en un Codi civil com aquell - inspirat en uns plantejaments ideològics de caire liberal i insensibles a la problemàtica social del moment - ben aviat es va demostrar inadequada com a fórmula jurídica per a la regulació de l'enrevessada societat civil de les acaballes del segle XIX i començaments del segle XX, època en la qual l'anomenada "qüestió social agrària" es manifestava amb una inusitada virulència.

És en aqueixes circumstàncies històriques que neix el Dret agrari, com una resposta a les mancances i insuficiències de la codificació civil, pel que fa a la regulació de les qüestions agràries, com han assenyalat BALLARÍN MARCIAL¹⁵, LÓPEZ Y LÓPEZ¹⁶ i SANZ JARQUE¹⁷. Cal recordar que l'objectiu principal d'aquesta codificació havia estat la preservació de la llibertat de l'individu per sobre de tot, sense fer cap mena de distinció entre les persones ni entre les diferents classes de béns¹⁸, és a dir, amb independència de qui fos el titular del dret i del bé sobre el qual recaués aqueix dret¹⁹.

La realitat social no s'ajustava, emperò, a aqueixos paràmetres lliberals, com aviat es va poder comprovar. I és que la propietat rústica té unes connotacions especials que generen una greu problemàtica social, a la qual és aliena la propietat d'altres tipus de béns, per la qual cosa necessita un tractament diferenciat. L'acumulació de terres de conreu en unes poques mans, front a una munió de camperols desposseïts que no tenien res a perdre, constituïa una combinació massa explosiva per a supeditar-la únicament a una legislació civil que es manifestava totalment asèptica respecte a la problemàtica social del món rural.

És en aquesta constatació que es fonamentà el naixement d'un moviment doctrinal de caire progressista - estès per tota Europa -, l'objectiu principal del qual era el de d'aportar una resposta jurídica adient a l'esmentada problemàtica social. Així i tot, el codificador espanyol va ignorar totalment aquests plantejaments humanistes.

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

¹³Per tots, Ana CANIZARES LASO, *La comunidad de bienes en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, en l'obra col·lectiva *Estudios de Derecho Agrario. Ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Asociación Española de Derecho Agrario, Málaga, 1997, p. 19.

¹⁴Per tots, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Agrario y Derecho Público*, "Revista Española de Derecho Administrativo", núm. 5, abril-juny de 1975, p. 162.

¹⁵Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965, p. 77 i s.

¹⁶Ángel M. LÓPEZ Y LÓPEZ, *Propiedad Agraria y Estatuto de Autonomía*, "Revista Andaluza de Administración Pública", núm. 1, gener-abril 1990, p. 39.

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

¹⁸La concepció civilista del dret de propietat, fonamentada en tan ultraliberals plantejaments, ha estat rebutjada pel TC en la seva sentència sobre la LARA andalusa (STC 37/1987, de 26 de març, FJ núm. 2), tot recordant 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". Remarca la sentència que aquesta superació del concepte civilista del dret de propietat adquireix una especial significació quan l'objecte de domini són béns immobles, com s'esdevé en el cas de la propietat agrària.

Aquesta jurisprudència ha fet trontollar els posicionaments doctrinals que es fonamentaven en l'antiga convicció de què el dret de propietat constitueix un feu exclusiu del Dret civil. En aquest error havien incorregut autors tan coneguts com Ángel M. LÓPEZ Y LÓPEZ, op. cit., p. 43, 46, 47, 49 i concordants, paladís d'aquest tipus de plantejaments civilistes a ultrança. Partint de la seva consideració de què "la propiedad es por definición el corazón del Derecho civil", aquest civilista considera que la referència constitucional - ex art. 149.1.8a - a la legislació civil inclou "disciplinas generales de la propiedad..., con independencia de la naturaleza del bien sobre el que recaigan". Tanmateix, en la seva crítica a la sentència referenciada, fa un exercici de sana autocrítica i acaba reconeixent que és correcta la solució aportada pel TC en el sentit de què "...la delimitación de los poderes del propietario se opera no sólo ya en la legislación civil, sino también en aquellas Leyes - cita en concret la legislació agrària, com a reguladora de la propietat rústica - que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada".

¹⁹Federico DE CASTRO Y BRAVO, op. cit., p. 379 i s., es refereix a aquest fenomen amb expressions com ara "la propiedad, sin distinción" o "la indiferenciación de los bienes". Al nostre parer, és molt remarcable què aquest autor - tot i opinar des de la seva condició de catedràtic de Dret civil - ataquí tan decididament els plantejaments ultracivilistes que malden per un tractament indiferenciat de la propietat dels béns. Tant es distancia d'aquests plantejaments doctrinals que arriba a qualificar-los de sistema "inadecuado y antinatural", alhora que recorda els que considera "resultados dañinos de la legislación civil codificada respecto a la economía agraria". El primer d'aqueixos resultats indesitjables ha estat tradicionalment - i això ens interessa remarcar-ho aquí particularment, perquè afecta l'origen i la raó de ser de la CP - l'atomització de les finques rústiques i la dispersió parcel·laria que hi sol anar annexa.

Als efectes que aquí ens ocupen, interessa remarcar que aquest posicionament doctrinal constitueix el primer antecedent modern de la doctrina agrarista. Com ha copsat BALLARÍN MARCIAL²⁰, "lo que se alza frente al liberalismo político y económico y frente al individualismo filosófico, es la tesis del intervencionismo estatal²¹".

Val a dir que s'arriba a aqueix posicionament favorable a l'intervencionisme des de diferents plantejaments doctrinals, que van des del catolicisme social agrari (moviment impulsat per l'encíclica *Rerum Novarum* i encapçalat, a casa nostra, pel vescomte d'Eza) fins a l'ateu i col·lectivista moviment marxista, sense oblidar el corrent regeneracionista espanyol (en el si del qual destaca amb llum pròpia l'aragonés Joaquín Costa). A nivell internacional, va acomplir idèntica funció el Congrés interdisciplinari d'Eissenach de 1872, la conclusió principal del qual - als efectes analitzats - és la ferma convicció de què la intervenció de l'Estat constitueix una fórmula necessària per al millor repartiment dels beneficis socials.

Aqueixa necessitat de l'intervencionisme públic es palesa primordialment en el món rural, per les implicacions socials que comporta una injusta distribució de la propietat rústica, problemàtica que l'ordenament jurídic no pot ignorar, com fa el Codi civil.

Així les coses, el Dret agrari es presenta històricament com un *ius specialis*, particularment adequat per a fer front a la cada cop més greu qüestió social agrària. La idea de la funció social de la propietat - que ja apareixia exposada en l'encíclica papal *Rerum Novarum* i que el Dret agrari va fer seva des dels primers moments - és el principal fonament filosòfic que permet donar eixa resposta jurídica a la problemàtica social agrària.

En aquest sentit, hom pot afirmar amb 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 conjuminació d'ambdós elements ha donat lloc, en el decurs dels anys, a la implantació arreu del món de mesures d'intervencionisme agrari com ara la colonització, l'ordenació rural i la CP que ara ens ocupa.

El Dret agrari sorgeix, per tant, com una regulació jurídica amb plantejaments radicalment diferents dels que es desprenen del concepte liberal de propietat que estableix el nostre Codi civil²³, a tenor de l'art. 348 del qual, "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes".

Pel que fa al Dret positiu, va ésser durant la Segona República que s'hi va introduir l'expressió "Dret agrari" a nivell legislatiu. Cal recordar, a aquest respecte, la constatació que recull BALLARÍN MARCIAL²⁴, en el sentit de què el primer cop que es va fer esment d'aquesta branca jurídica, a nivell normatiu, va ésser en l'art. 5è de l'anomenat "Estatuto jurídico del Gobierno provisional" (publicat en la "Gaceta" del 15 d'abril de 1931), en el qual es declara solemnement que l'esmentat Govern, "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".

Darrerament, ja es comencen a aixecar veus doctrinals que denuncien una clara tendència a

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

²¹ El Dret agrari neix així vinculat a l'intervencionisme administratiu. I el mateix hom pot dir, òbviament, de les institucions jurídiques vinculades a l'intervencionisme agrari, com ara la que aquí ens ocupa prevalentment. Per aquest motiu, també haurem d'ocupar-nos breument de les principals manifestacions de l'intervencionisme agrari, abans d'endinsar-nos en l'estudi de la CP.

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

²³ Aquest concepte es correspon amb el que incorpora el *Code Rural* francès de 1791, encapçalat per la següent proclamació de caire liberal: "Le territoire de France, dans tout son étendu, est libre comme les personnes que l'habitent".

²⁴ Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 97, 130 i concordants. Al seu parer, va haver un primer intent d'especialització de la legislació agrària en els fracassats projectes de llei de reforma agrària de José Canalejas i Santiago Alba de principis del segle XX, inspirats en "una nueva concepción del derecho privado que conduce a la especialización del Derecho agrario", als quals s'esbrinaven els futurs trets definidors d'aquesta disciplina: el foment de la productivitat, la funció social de la propietat rústica i la reforma de les estructures agràries.

la desregulació progressiva d'algunes de les institucions tradicionalment vinculades al Dret agrari²⁵, especialment pel que fa a la condició d'agricultor professional i a les explotacions agràries. Sense negar l'evidència de la pressió neoliberal que hi estan imposant les darreres tendències del Dret comunitari i la globalització econòmica, creiem que és exagerat parlar de desregulació en aquest àmbit, quan la normativa agrària ha esdevingut tan inabastable que les pròpies institucions comunitàries s'han vist en la necessitat de propiciar la simplificació d'eixa normativa, seguint al respecte les orientacions pautades a l'Agenda 2000. No es tracta, doncs, de què el Dret agrari quedi buit de contingut, com a conseqüència de la denunciada desregulació de les seves institucions cabdals, sinó que simplement es tracta de fer més abastable eixa regulació, mitjançant una saludable simplificació legislativa, de la qual està especialment necessitada l'ordenament jurídic de la Unió Europea (en endavant, UE). I quelcom de semblant podem dir respecte a la denunciada influència desregularitzadora derivada de la globalització econòmica, puix que els postulats desreguladors de l'Acord de Marraquesh del mes d'abril de 1994 estan essent substituïts a cor que vols per una nova tendència a la regulació d'aquesta mundialització econòmica, en el marc del que ja s'anomena "*post-Uruguay Round*"²⁶.

2. Polèmica doctrinal sobre l'autonomia del Dret agrari

Trencant amb la tradicional imatge del Dret agrari com una simple especialitat del Dret privat general²⁷ (encapçalat pel Dret civil), nombrosos autors s'han plantejat, de molt de temps ençà, la qüestió de l'autonomia del Dret agrari, com una branca jurídica especialment idònia per a l'ordenació de la realitat rural²⁸. Per molt que l'agrària VÁZQUEZ ALFARO²⁹ pretengui donar per closa la tradicional polèmica, considerant que - a la vista de la doctrina italiana, francesa, espanyola, alemanya i (més tardana) hispanoamericana sobre aquesta qüestió - l'autonomia del Dret agrari ja ha esdevingut poc menys que inqüestionable, el cert és que la qüestió encara no ha estat resolta definitivament³⁰. Hi ha, si més no, dues tendències

²⁵ Vid., ad exemplum, Carlos VATTIER FUENZALIDA, *El papel de las políticas de desarrollo rural*, "Derecho Agrario y Alimentario", núm. 37, juliol-desembre de 2000, p. 15, 17 i 18.

²⁶ Vid. les subtils observacions que en aquest sentit presenta el versat estudi d'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, núm. 37, juliol-desembre de 2000, p. 64 i s., en el qual es constata que la mateixa OMC que ha esdevingut un dels principals instruments de la globalització agrària, s'ha convertit paradoxalment en la primera impulsora de la regulació d'aquest fenomen multilateral, albirant-se "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., per tots, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ i Antonio GALVEZ CRIADO, *La legislación agraria de la comunidad autónoma andaluza*, "Derecho Agrario y Alimentario", núm. 30, gener-juny, 1997, p. 7. Per a aquests civilistes, el Dret civil ha estat el "campo tradicional de funcionamiento del Derecho agrario". Angel M. LÓPEZ Y LÓPEZ, *op. cit.*, p. 39 i 40, confirma el mateix criteri, tot indicant que el Dret agrari "mantiene con el Derecho civil una relación de especial a común". A més a més, intenta justificar eixa vinculació tradicional amb l'argument de què "la tierra ha vivido en la órbita del Derecho civil", ben entès que "el derecho de la tierra se identifica con el derecho de la propiedad". Val a dir que aquest raonament - encara que no el citi l'autor de referència - dona per suposat que la regulació de la propietat és un àmbit normatiu indetachable del Dret civil, branca jurídica de la qual constituïria el nucli. Entenem que és una base argumental poc consistent, especialment si hom té en compte que eixa pretesa exclusivitat del Dret civil, pel que fa a la regulació del dret de propietat, ha estat rebutjada energicament pel TC, en la ja citada sentència sobre la LARA andalusa.

²⁸ Cfr. F. CERRILLO i L. MENDIETA, *op. cit.*, p. 43. Al 1952, ambdós autors ja defensaven l'autonomia d'aquesta branca, entenenent 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".

²⁹ Guillermo Gabino VÁZQUEZ ALFARO, *Lecciones de Derecho Agrario. El nuevo derecho agrario mexicano 1996*, Editorial PAC, S. A. de C. V., Mèxic, 1996, p. 25 i s.

³⁰ Per a comprovar-ho, només cal llegir l'article d'Angel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, *El Derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, "Derecho Agrario y Alimentario", núm. 37, juliol-desembre de 2000, p. 24. El títol d'aquest treball és molt enganyós, puix que dona a entendre que s'hi fa un reconeixement explícit del Dret agrari, quan en realitat l'article ho nega tot d'aquesta disciplina jurídica: l'existència d'uns principis específics, l'autonomia d'aquesta branca jurídica, el seu caràcter predominantment públic, i adhuc la possibilitat de codificació de la normativa agrària en un Codi Rural o en un Codi Agrari. En ell s'arriba a una conclusió diametralment oposada a la de VÁZQUEZ ALFARO: després de referir-se als autors que defensen l'existència d'uns principis específics del Dret agrari, assegurant que "son más los autores que niegan la existencia de tales principios generales ordenadores de toda la normativa jurídico-agraria", acaba afegint-se a aquesta suposada plèiade d'autors, sentenciant que les especificitats al·legades no tenen tanta importància "como para determinar la existencia de principios especiales y propios del Derecho agrario distintos del Derecho común, que justifican su afirmada y hasta hoy no probada autonomía".

doctrinals a considerar³¹:

1a) La que, partint de la base de què el Dret agrari és una autèntica branca jurídica, en defensa la autonomia a ultrança.

2a) La que, negant eixa pretesa autonomia, admet únicament la realitat del Dret agrari com a disciplina acadèmica.

A l'anàlisi d'ambdós posicionaments doctrinals dedicarem els propers epígrafs, atenent a l'estreta vinculació que hi ha entre la institució jurídica de la CP i la legislació agrària.

2.1 El Dret agrari com a branca jurídica autònoma

Els primers treballs preparatoris d'una normativa jurídica específicament dedicada a la regulació del món agrari es van endegar al nostre país fa més de dos-cents anys³². Així i tot, no va ser fins a mitjans del segle XX - cosa explicable, ja que anteriorment era ben escassa la legislació agrària disponible - que la doctrina jurídica va començar a advocar decididament³³ per la singularització del Dret agrari com a branca jurídica autònoma. D'aleshores ençà, han abundat els estudis que han tractat aquesta qüestió, intentant demostrar l'autonomia d'aquesta disciplina, com a branca jurídica amb autonomia científica, didàctica i legislativa.

Els màxims exponents d'aquesta tendència doctrinal filoagrària possiblement siguin els clàssics CERRILLO I MENDIETA³⁴, al parer dels quals, "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". Com ells, són molts els agraristes que han optat per la consideració del Dret agrari com a branca jurídica amb identitat pròpia, dotada d'un objecte i d'uns principis que la caracteritzen i la individualitzen. Un dels estudis més recents és el del jurista mexicà VÁZQUEZ ALFARO³⁵, segons el qual "hoy puede calificarse al Derecho Agrario como la disciplina jurídica especializada que en un ámbito científico en general, posee autonomía propia ...".

Ara bé, hem de ser conscients de què la reivindicació de l'autonomia d'una branca jurídica s'ha de recolzar en la prèvia demostració de l'existència d'un objecte específic que la singularitzi³⁶, ben entès que, com puntualitza ENTRENA CUESTA³⁷, aquest és un element

³¹No falten tampoc els autors que han optat per una postura ambigua i indefinida, com en el cas de Francisco CORRAL DUENAS, *op. cit.*, p. 336, el qual s'estima més no prendre partit en aquesta polèmica doctrinal, la qual cosa no obsta per a què reconegui expressament la necessitat del que anomena "una regulació rural" i admeti que el Dret agrari s'està guanyant a pols una atenció creixent dels tractadistes i legisladors d'arreu del món.

³²Cfr. Federico CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 378, Juan José SANZ JARQUE, *La experiencia europea ...*, *op. cit.*, p. 448 i Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, p. 14, 23 i s. Aquest darrer autor concreta que les primeres manifestacions d'una preocupació en aquest sentit es van produir, al nostre país, a la segona meitat del segle XVIII, amb motiu de l'elaboració del conegut "Expediente de la Ley Agraria" (del qual tindrem ocasió d'ocupar-nos, en tractar dels antecedents de la CP), durant el regnat de Carles III.

³³*Vid.*, per tots, Federico CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 378, i Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, *op. cit.*, p. 6.

³⁴F. CERRILLO i L. MENDIETA, *op. cit.*, p. 82. Hem elegit l'obra d'aquests clàssics agraristes perquè és la que inclou una declaració formal més rotunda, en el sentit indicat, expressada en els termes següents: "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".

³⁵Guillermo Gabino VÁZQUEZ ALFARO, *Lecciones de Derecho Agrario ...*, *op. cit.*, p. 25. Tanta és la fe en l'autonomia del Dret agrari d'aquest president de l'Academia Mexicana de Derecho Agrario que ja apunta que es pot parlar d'un autèntic "Derecho Internacional Agrario", disciplina de la que assegura que ja es compta "con grandes experiencias en Europa" (*vid.* Guillermo Gabino VÁZQUEZ ALFARO i Lorenzo MARTINEZ BENITEZ, *Problemas y perspectivas en la enseñanza-aprendizaje del Derecho Agrario*, "Derecho Agrario y Alimentario", núm. 36, gener-juny 2000).

³⁶Un Editorial de la revista "Derecho Agrario y Alimentario" constata que la tasca duta a terme fins ara en aquesta direcció encara no ha reeixit del tot, raó per la qual arengava els agraristes a redoblar els seus esforços, des del convenciment de què "el Derecho agrario no es un juego de conceptos sino un esfuerzo constante en pro de la modernización de la agricultura y de la Justicia social en el campo, a lo que debemos contribuir los juristas, con planteamientos rigurosos desde nuestra propia perspectiva científica" (*vid.* Editorial, "Derecho Agrario y Alimentario", núm. 30, gener-juny de 1997).

necessari però no suficient a aquests efectes. És per això que els agraristes delegen per trobar aqueix element definidor del Dret agrari.

Han sorgit així tota mena de teories elaborades a l'efecte, que es poden agrupar en les dues tendències doctrinals que examinarem tot seguit: el posicionament tradicional - centrat fonamentalment en la regulació del sector agrari - i el de la doctrina moderna, que eixampla l'àmbit del Dret agrari a tot el món rural, en clara sintonia amb l'orientació ruralista que cada cop caracteritza més el Dret agrari de la Unió Europea.

2.1.1 Posicionament tradicional

Les teories clàssiques cercaven l'objecte del Dret agrari en determinats elements, com ara la propietat agrària i tot el que l'envolta (SANZ JARQUE³⁸ i DE CASTRO³⁹), l'empresa agrària (CERRILLO i MENDIETA⁴⁰ i BALLARÍN MARCIAL⁴¹), el *fundus*, és a dir, la finca, entesa com a objecte de drets (DE LOS MOZOS⁴²), etc.

Tots aquests posicionaments clàssics estan reflectits d'alguna manera en l'eclèctica definició de CERRILLO i MENDIETA⁴³, els quals conceptuen el Dret agrari com "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". Aquesta definició inclou dos trets característics de la concepció clàssica del Dret agrari, que aquí interessa destacar especialment:

1r) La circumscripció de l'àmbit d'actuació d'aquesta disciplina jurídica al sector agrari. El Dret agrari tindria, des d'aquesta perspectiva clàssica, la finalitat de regular la propietat de les terres de conreu i l'activitat dels que les conreen - és a dir, els professionals agraris -, sense anar-hi més enllà.

2n) La inclusió - pràcticament unànime - d'aquesta disciplina jurídica dins l'àmbit del Dret privat, per bé que no es nega l'existència de normes agràries de naturalesa pública.

2.1.2 Tendència de futur

Una de les principals mancances de les definicions clàssiques del Dret agrari era, al nostre parer, l'absència de les - ara ja obligades - referències a l'espai rural i al medi ambient, que han esdevingut el fil conductor de les concepcions actuals d'aquesta branca jurídica.

La doctrina actual ha assumit, sense massa objeccions, aquesta ampliació de l'objecte del Dret agrari a tot l'espai rural⁴⁴. I el mateix hom pot dir pel que fa a la inclusió de la normativa

³⁷Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/1. Concepto, fuentes, relación jurídico-administrativa y justicia administrativa*, Madrid, 1996, 11a edició, p. 26. Sense citar expressament els agraristes, aquest administrativista llença el següent advertiment, en el qual alerta del risc d'una excessiva atomització del Dret: "... para que pueda afirmarse la substantividad de una rama del Derecho no basta con la existencia de una serie de normas relativas a un mismo objeto - circunstancia que olvidan muchos autores que, con afán de especialistas, nos están conduciendo a la atomización del Derecho". Recordar, a aquests efectes, que "es necesario, además que esas normas obedezcan a unos principios propios y distintos de los que informan las demás ramas del ordenamiento jurídico".

³⁸Juan José SANZ JARQUE, en les seves obres *Derecho Agrario*, Publicaciones de la Fundación Juan March, Madrid, 1975, p. 26, 33 i concordants; *Derecho Agrario General ...*, op. cit., p. 5; *Más allá de la reforma agraria*, Ediciones y Publicaciones Españolas, S. A. (EPESA), Madrid, 1970, p. 53; *La experiencia europea ...*, op. cit., p. 449.

³⁹Federico CASTRO Y BRAVO, op. cit., p. 399 i concordants.

⁴⁰F. CERRILLO i L. MENDIETA, op. cit., p. 17.

⁴¹Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 192 i 377. Encara que aquest agrarista es declara partidari d'incloure en el Dret agrari un àmbit normatiu com més ampli millor, "sin dejar fuera nada que pueda interesar a la Agricultura", finalment acaba centrant la seva atenció en l'empresa agrària. D'ella diu que constitueix el moll de l'os del Dret agrari, el qual quedaria definit, al seu parer, com "el Derecho de las empresas agrarias".

⁴²José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de Derecho agrario*, Editorial TECNOS, Madrid, 1972, p. 40.

⁴³F. CERRILLO i L. MENDIETA, op. cit., p. 14.

⁴⁴Vid., per tots, Juan Francisco DELGADO DE MIGUEL, *El futuro del Derecho Agrario. Notas en torno a un Congreso*, en l'obra col·lectiva *Derecho Agrario Autonomico*, Universidad de Oviedo i

ambiental, com ho palesa el fet de què la doctrina moderna⁴⁵ ja es refereixi amb absoluta normalitat al que podríem anomenar "Dret agrari ambiental"⁴⁶.

D'aquesta manera, el Dret agrari s'està convertint cada cop més en un veritable Dret rural, d'acord amb la nova orientació ruralista del Dret agrari comunitari, que es manifesta palpablement en els més importants documents de treball de caràcter agrari elaborats en el si de les institucions comunitàries en els darrers temps, i molt particularment en l'Agenda 2000⁴⁷ i en la Declaració de Cork⁴⁸. Així, doncs - contràriament al que havia pronosticat BALLARÍN MARCIAL⁴⁹ als anys seixanta -, la denominació "Dret rural" no ha perdut vigència, i, a més a més, cada cop és més emprada pels agraristes, perquè s'adiu a la nova realitat del Dret agrari i a les seves perspectives de futur⁵⁰.

Val a dir que aquesta evolució terminològica i conceptual no es limita a l'àmbit europeu (espai en el qual, a més d'haver-hi un "Comité Europeo de Derecho Rural", aquesta terminologia jurídica està essent impulsada per les darreres tendències de la PAC, que propugnen menys atenció al sector agrari i més promoció del desenvolupament integral del món rural), sinó que s'està imposant igualment arreu del món. I el mateix s'esdevé a nivell de la institució que aquí ens ocupa especialment, com ho palesa el fet que els països més avançats estan orientant les actuacions de CP vers la reforma integral de les zones objecte de l'intervencionisme agrari, considerant-la com una més de les millores que s'hi introdueixen, en coordinació amb la resta de les actuacions públiques que es duen a terme al món rural.

Al nostre parer, la promoció del món rural en el seu conjunt - i no sols la dels professionals agraris - és molt més que una moda imposada per la nova reforma de la PAC, inspirada en els principis de l'Agenda 2000 i de la Declaració de Cork: és una necessitat imperiosa del moment actual i de l'esdevenidor del sector agrari, atès que, si només es prima l'agricultura, l'únic que s'aconseguirà es allargar l'agonia del camp. Vet aquí per què la major part dels governs europeus i les institucions comunitàries, entenent que cal fer una aposta decidida i seriosa per la compensació dels desequilibris territorials, fomenten tant com poden la diversificació econòmica del món rural, convençuts que aquesta és la fórmula més adient per a evitar la degradació i el despoblament del camp.

Asociación Española de Derecho Agrario, Oviedo, 1991, p. 19. Aquest civilista conceptua l'espai rural com objecte del Dret agrari. Completa el contingut de les concepcions clàssiques del Dret agrari amb el criteri de què, a hores d'ara, "el espacio rural se convierte ... en el centro aglutinador de toda la actividad agraria, de sus sujetos, el agricultor, de sus elementos materiales, la explotación y el producto, y de su actividad comercial, el mercado agrario".

⁴⁵ Vid., per tots, Juan Francisco DELGADO DE MIGUEL, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁶ Més endavant tindrem ocasió d'ampliar aquesta apreciació, fent especial esment de la gran importància que està adquirint darrerament la qüestió de la incidència de la CP sobre l'entorn natural i el medi ambient. De moment, ja podem avançar que, per primer cop, el Dret comunitari ha inclòs aquesta millora en el grup de projectes que, si les circumstàncies ho requereixen, han d'ésser objecte d'una avaluació d'impacte ambiental.

⁴⁷ Vid. Comissió Europea, *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, "Boletín de la Unión Europea", Suplement monogràfic 5/97.

⁴⁸ Vid. Comissió Europea, *Declaración de Cork - Un medio rural con vida. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*, "Revista Española de Economía Agraria", núms. 176-177, p. 371 i s.

⁴⁹ Vid. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, p. 5 a 9, 376, 377 i concordants, que encapçala aquesta obra amb un encès al·legat contra la denominació "Dret rural", amb frases tan expressives del seu rebuig com ara aquella en la qual l'autor manifesta que "He llamado a esta obra Derecho Agrario, decidiéndome, sin dudar, por esta expresión y no por otras, como la de Derecho rural ...", o aquella altra que sentència definitivament: "Hablar hoy, en España, de Derecho rural sonaría a galicismo". I aquest criteri es confirma al final de l'obra, on es recolza en DE JUGLART per a afirmar que aqueixa noció "no destaca la importancia y el papel de la explotación rural". En contra de tan negativa valoració de l'expressió "Dret rural", cal indicar que - com tindrem ocasió de demostrar més endavant - el Dret comunitari tendeix a centrar-se cada cop menys en les explotacions agràries, orientant preferentment els ajuts i les iniciatives vers el desenvolupament integral del món rural.

⁵⁰ Curiosament, ha estat el propi notari BALLARÍN MARCIAL qui ha donat fe darrerament d'aquesta progressiva implantació de la denominació "Dret rural", a nivell del Dret comparat. I ho ha fet (el saber rectificar és de savis) amb la mateixa contundència i convicció amb què anys enrera l'havia rebutjada com a antiquada i inexacta. Ara opina que és lògic "que cobren interés creciente los estudios y las preocupaciones actuales por el mundo rural, lo mismo en Europa que en los demás continentes, y ello resulta de gran trascendencia para el Derecho agrario que vuelve a revalorizar su antigua denominación de Derecho rural" (vid. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Prólogo*, en Guillermo Gabino VÁZQUEZ ALFARO, *Lecciones de Derecho Agrario ...*, *op. cit.*, p. 9 i s.).

La doctrina jurídica no pot restar al marge d'aquest important canvi qualitatiu, per la qual cosa creiem que, en els primers decennis del segle XXI, hi haurà una progressiva substitució de l'expressió "Dret agrari" per la denominació "Dret rural", que és més ambiciosa i més expressiva de la realitat actual i del pervindre que espera a aquesta branca jurídica⁵¹.

Val a dir que els nostres legisladors autonòmics ja s'han posat a treballar en aquest sentit, com ho palesa la Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural, en la qual hi ha una clara tendència a desplaçar l'actuació de l'Administració de l'àmbit restringit de les explotacions agràries al més genèric de "cualquier otra actividad relacionada con el desarrollo rural", com preceptua l'art. 4.2, *in fine*⁵², d'aquesta norma legal.

2.2 El Dret agrari com a disciplina jurídica reduïda a l'àmbit acadèmic

Com ja ha quedat dit, l'autonomia del Dret agrari no és encara una qüestió pacífica, ja que part de la doctrina rebutja tant l'autonomia conceptual com la científica d'aquesta disciplina, bo i considerant que no passa de ser una més de les diferents especialitats del Dret privat, sense uns principis específics que la individualitzin.

Entès així, el Dret civil esdevindria el pal de paller del Dret privat - considerat com una mena de Dret privat general -, mentre que el Dret agrari en seria una més de les seves especialitats. És a dir, que - com ha indicat LOPEZ Y LÓPEZ⁵³ - el Dret agrari mantindria amb el Dret civil (entès aquest com una mena de "regulación general y abstracta del derecho de los particulares") una relació d'especial a comú⁵⁴. L'oposició a l'autonomia del Dret agrari ha estat manifestada tant per autors de la doctrina clàssica com de la moderna⁵⁵.

Com a principals exponents del corrent doctrinal clàssic, podem esmentar DE LOS MOZOS⁵⁶ (el qual declara taxativament que "el Derecho agrario no constituye una rama autónoma del Derecho", per bé que acte seguit afegeix que és "aconsejable y defendible su autonomía didáctica") i DOMÍNGUEZ-BERRUETA⁵⁷ (per a qui "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"). Al seu parer, totes les matèries agràries tenen ja una cabuda preestablerta, bé sigui en el Dret civil, bé sigui en el Dret administratiu. No hi ha, per tant, espai per al Dret agrari.

⁵¹Quan finalment s'assoleixi aquesta fita, s'acomplirà la pretensió manifestada, de molt de temps ençà, per Juan José SANZ JARQUE, *La experiencia europea ...*, op. cit., p. 449, el qual l'any 1964 ja proposava que, com es fa a França, s'identifiqués el Dret agrari amb el Dret rural, "que - concretava - desde el punto de vista positivo comprende el contenido del Código rural de 1955".

⁵²Idèntic criteri legal d'obertura a la globalitat del món rural inspira altres preceptes d'aquesta llei autonòmica, com ara l'art. 8.º.1, lletra a), l'art. 8.4, etc.

⁵³Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *Propiedad Agraria ...*, op. cit., p. 39.

⁵⁴Aquesta apreciació ha estat negada categòricament pels agraristes més convençuts. *Vid., ad exemplum*, Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 33. Al parer d'aquest catedràtic, "el Derecho agrario no puede ser un Derecho especial ni excepcional, sino que, al contrario, debe ser un Derecho ordinario". L'equívoc es produeix, al seu parer, perquè, "al estar en colisión el nuevo Derecho agrario con las anacrónicas normas del Derecho común, debe procurarse oportunamente la necesaria derogación de las que le sean contradictorias o contrapuestas y disponer de normas especiales y excepcionales".

⁵⁵Ja als anys seixanta, Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 302 i 306 es feia ressò del plantejament doctrinal defensat anteriorment per HERNÁNDEZ GIL, el qual es manifestava contrari a la citada autonomia, advertint que el que els agraristes anomenen "Dret agrari" es regeix per principis de caire general, vàlids per al conjunt de l'ordenament jurídic. Aquest criteri doctrinal ha fet escola entre els civilistes, alguns dels quals encara defensen plantejaments similars, com veurem tot seguit.

El rebuig al Dret agrari està també present en els estudis més recents, com ara el del iuspublicista Luis POMED SANCHEZ, *La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea*, RAP, núm. 148, gener-abril de 1999, p. 136 i 137, per a qui els partidaris del Dret agrari encara no han aportat un "argumento decisivo para cimentar una completa disciplina dotada de sustantividad propia". Més encara, considera que "la propia persistencia de la reivindicación resulta ilustrativa por demás de su escaso grado de satisfacción".

⁵⁶José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 40 i 41.

⁵⁷Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *La actividad administrativa en materia de Derecho Agrario a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Intento de aproximación al concepto de Derecho Agrario)*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", núm. 518, gener-febrer, 1977, p. 28.

Aquest plantejament ha estat assumit inclús per alguns administrativistes, com ara LÓPEZ RAMÓN⁵⁸, el qual coincideix amb DE LOS MOZOS en la consideració de què el Dret agrari no té encara uns principis unificadors ni una entitat pròpia dins l'ordenament jurídic. Al parer d'ambdós tractadistes, l'únic que uneix totes aquestes normes de procedència i significació tan diferents és que tenen un mateix objecte de regulació, que per a DE LOS MOZOS és la finca rústica, mentre que per a LÓPEZ RAMÓN és l'agricultura en general.

Certament, no els manca part de raó en fer aquest tipus d'afirmacions, perquè l'esmentada descoordinació de principis informadors ha estat tradicional en la nostra normativa agrària. És

per això que no podem compartir l'opinió manifestada per PALACIOS AYECHU⁵⁹ en la seva tesi doctoral, en la qual indica que les lleis refoses en l'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".

Cal recordar, a aquest respecte, que la manca d'uns principis unificadors de la normativa agrària ja fou reconeguda pel propi legislador de 1973, el qual, en el marc de l'exposició de motius de la mateixa LRDA, confessava la seva impotència per a relligar amb la necessària qualitat tècnica el seguit de normes legals (un total de 31, puntualitza LAMO DE ESPINOSA⁶⁰) que s'hi refonen, tot advertint que, entre aitals lleis, "no existe otra relación que la incidencia más o menos directa en el tema de las estructuras agrarias".

Aqueixa disparitat i desconexió de principis informadors de les lleis que constitueixen el que podríem anomenar "nucli dur" del Dret agrari és encara més remarcable quan s'hi afegeixen altra mena de normes jurídiques que, per bé que també incideixen sobre el món agrari, procedeixen d'altres sectors de l'ordenament jurídic. És el cas de l'allau de normes de caire civil, mercantil, tributari o registral, a les quals ha d'apel·lar sovint el legislador, per tal de completar la regulació del sector agrari⁶¹.

Malgrat tot, val a dir que ni el iuspublicista LÓPEZ RAMÓN ni el civilista DE LOS MOZOS s'oposen a la inclusió del Dret agrari en els plans d'estudis universitaris, a títol de disciplina relativa a les normes jurídiques que tenen per objecte l'agricultura i amb una validesa simplement didàctica. A aquests efectes, l'esmentat administrativista considera que cal distingir entre les que - seguint a GIANNINI - anomena "disciplines objectuals" i les que veritablement mereixen l'apel·latiu de branques jurídiques, ben entès que aquestes darreres han de tenir uns principis comuns que les singularitzin dins el conjunt de l'ordenament jurídic.

2.3 Estat actual de la qüestió

A la vista dels raonaments exposats, es constata que la doctrina encara no ha pres una postura unitària sobre l'autonomia o la dependència del Dret agrari. Entenem, però, que

⁵⁸Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Agricultura*, en l'obra col·lectiva, dirigida per Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico, II*, 1991, p. 281 i s. Segons aquest administrativista, el Dret agrari està integrat per un reguitzell de normes jurídiques de tota mena - de caire mercantil, civil, administratiu, etc. -, cada una de les quals es regeix pels principis propis de la respectiva branca jurídica.

⁵⁹María Asunción PALACIOS AYECHU, *Régimen Jurídico de la Concentración Parcelaria*, tesi doctoral inèdita, defensada l'any 1986 a la Universitat de Navarra, p. 26.

⁶⁰Vid. Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA, *Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, en l'obra col·lectiva *Comentarios a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, MAPA-IRYDA, Madrid, 1975, p. 5. Val a dir que, per bé que la disposició derogatòria de l'LRDA "només" deroga 19 normes amb rang de llei, aquest autor arriba a la conclusió de què, en realitat, s'hi refonen 31 disposicions legals.

⁶¹Aquestes remissions legals són força habituals en l'LRDA, la qual remet sovint al Codi civil (arts. 35 i 240.1), la legislació reguladora de l'activitat del Banco de Crédito Agrícola (art. 43.6), la Llei Hipotecària (arts. 45.1, 193.2, 195.3 i 234.1), la Llei d'expropiació forçosa (art. 59, 60, 126, 144 i 248.1), la legislació forestal (art. 165.1), la legislació de contractes de les administracions públiques (art. 148.1), la Llei de règim jurídic de les entitats estatals autònomes (art. 160.1), la Llei d'arrendaments rústics (arts. 158.2 i 160.2), la legislació sobre Patrimoni de l'Estat (art. 205.3), la legislació del Ministeri Fiscal (art. 208), la legislació sobre procediment administratiu (art. 212), les lleis que estableixen mesures per a evitar els enclavats i la dispersió parcel·l·lària (art. 227.1), la legislació sobre l'impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (art. 236.3), etc.

resten ja molt lluny els temps en què MARTÍN-RETORTILLO es podia queixar - llavors, amb raó - de què "el tratamiento científico que el Derecho agrario ofrece permanece prácticamente osificado", per bé que encara hi ha civilistes, com ara SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, que es segueixen escandalitzant de què part de la doctrina presenti el Dret agrari com una disciplina autònoma.

Tot i que autors com ara LUNA SERRANO encara denunciïn que estem molt lluny dels països europeus - i àdhuc dels iberoamericans -, pel que fa al necessari recolzament a l'estudi del Dret agrari, cal reconèixer que la situació ha canviat substancialment en els darrers temps. La realitat actual és ben diferent, com observa SANZ JARQUE en un dels seus darrers estudis, en el qual fa esment del notori interès que desperta el Dret agrari, ara per ara, alhora que constata la progressiva incorporació d'aquesta disciplina als plans d'estudi de les nostres universitats. En idèntic sentit es manifesta la doctrina majoritària.

El canvi ha estat tan substantiu que inclús un autor tan escèptic, a aquest respecte, com DELGADO DE MIGUEL s'ha sentit obligat a confessar públicament 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".

D'altra banda, en la sentència sobre la LARA també es poden trobar arguments a favor de l'autonomia del Dret agrari. Per bé que no esmenta expressament aquesta disciplina jurídica com a tal, estableix un raonament lògic - en el qual es desmarca la legislació agrària de la civil - que, al nostre parer, només pot ésser entès des de la convicció de l'autonomia del Dret agrari respecte del Dret civil.

En qualsevol cas, el que sí es pot assegurar, a hores d'ara, és que la doctrina majoritària ha assumit la realitat del Dret agrari, si més no com a disciplina jurídica dedicada a l'estudi de la normativa reguladora de l'activitat agrària, entesa aquesta en la seva accepció més ampla, de manera que abasti tota l'activitat relacionada amb el món rural. Àdhuc els civilistes que es manifesten més reacis a admetre la realitat del Dret agrari acaben reconeixent, ni que sigui amb recança, aquesta inqüestionable realitat.

El resultat d'aquest consens generalitzat és que - com s'esdevé a la resta dels països del nostre entorn - cada cop són més les càtedres de Dret agrari que s'implanten a les nostres universitats, alhora que les publicacions científiques de caire agrarista són, com més va, més abundoses. I el mateix s'esdevé a nivell legislatiu, àmbit en el qual els legisladors autonòmics semblen haver admès sense cap dificultat la realitat actual del Dret agrari, ignorant les disputes doctrinals de les quals hem fet esment.

3. Publicació progressiva dels plantejaments doctrinals sobre la naturalesa jurídica del Dret agrari

3.1 Evolució des dels plantejaments privatistes a una visió mixta del Dret agrari

Si l'autonomia conceptual i científica del Dret agrari no és una qüestió encara resolta a nivell doctrinal, hem d'afegir que tampoc no hi ha unanimitat pel que fa a la naturalesa - pública, privada o mixta - d'aquesta disciplina jurídica. Som conscients de què, a hores d'ara, part de la doctrina ja considera superada la polèmica doctrinal sobre les diferències que distingeixen el Dret públic del Dret privat. En qualsevol cas, és evident que no ha estat sempre així, sinó que, en el decurs del temps, hi ha hagut una progressiva evolució que ha dut a la doctrina als plantejaments actuals.

Pel que fa en concret a la naturalesa jurídica del Dret agrari, val a dir que, com ara examinarem, s'ha produït un decantament progressiu, des dels primitius plantejaments privatistes, vers els posicionaments doctrinals - cada cop més publicistes - del moment actual, passant per una etapa intermitja, en la qual varen predominar les teories eclèctiques dels partidaris de la naturalesa mixta del Dret agrari.

La major part dels posicionaments doctrinals dels primers temps de l'agrarisme espanyol es van caracteritzar per la ubicació de les institucions del Dret agrari dins l'àmbit del Dret privat. És molt significativa d'aquest posicionament doctrinal la contundent declaració de DE LOS

MOZOS, per a qui "el Derecho agrario, ... forma parte del Derecho privado, ... fundamentalmente del Derecho civil". Similar orientació tenen, en general, la major part de les moltes definicions del Dret agrari elaborades per l'agrariisme clàssic, la més còmoda i bàsic de les quals possiblement sigui la de CERRILLO i MENDIETA, autors al parer dels quals "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".

Com es pot comprovar, aquesta definició no inclou cap referència als elements públics de la disciplina jurídica que ens ocupa. I el mateix s'esdevenia en la generalitat de les definicions de la mateixa època. Hom podria dir, per tant, que la doctrina clàssica havia caigut en el parany de l'arbre que no deixa veure el bosc, ja que, entestats en la recerca d'un element definidor concret del Dret agrari, de fet estaven deixant de banda les qüestions que a hores d'ara constitueixen realment el nucli fonamental d'aquesta branca jurídica, és a dir, l'ordenació del sector agrari i del món rural en general, per part dels poders públics. És en base a aquest plantejament clàssic que - com reconeixen els agraristes i els civilistes, i àdhuc els administrativistes - el Dret agrari ha estat vinculat tradicionalment al Dret civil, entès aquest en la seva concepció de regulació general i abstracta del dret dels particulars, com admet LOPEZ Y LOPEZ.

Menys contundent es manifesta SANZ JARQUE, en analitzar el Dret agrari com a marc jurídic propi de la CP, en la seva obra mestra sobre aquesta institució jurídica. El seu posicionament en la polèmica sobre la naturalesa jurídica d'aquesta disciplina jurídica podria ésser qualificat com moderadament privatista. De fet, encara que finalment acaba decantant-se per l'encaix del Dret agrari dins l'àmbit normatiu del Dret privat, se'n cuida ben bé de no descartar en absolut la possibilitat alternativa del seu encaix públic. Uns anys després, en el seu manual de Dret agrari, sense renunciar a la seva concepció privatista d'aquesta branca jurídica, no sols admet que també hi ha normes de Dret públic, sinó que reconeix explícitament que aquestes "son tan abundantes y frondosas, que aparentemente parecen como ahogar, ocultar y aun desfigurar sus auténticos o más propios caracteres".

Pocs anys després, BALLARÍN MARCIAL ja es mostrava decididament partidari de la doble vessant - pública i privada - d'aquesta branca jurídica, obrint així el pas al criteri de la naturalesa mixta del Dret agrari, que, en el decurs del temps, ha estat assumit per la doctrina majoritària. Aquest és un criteri força raonable, perquè el Dret agrari efectivament està integrat per un reguitzell normatiu, en el qual conviuen normes jurídiques privades amb altres d'un remarcadament caire públic, entre les quals, al nostre parer, s'han d'incloure les que regulen el procediment especial de CP, per les raons que exposarem més avall.

Hi ha, doncs, una doble faceta a considerar en l'anàlisi del Dret agrari: la pública i la privada. Tot depèn de l'òptica des de la qual s'analitzi, com el mateix SANZ JARQUE expressava, pocs anys després, en un altre interessant treball sobre la CP i el Dret agrari, en el qual admet obertament ambdues perspectives. Hi recorda al respecte que aquesta disciplina jurídica ha estat concebuda, bé sigui com un "Derecho del agricultor" (vessant privada), bé sigui com un "Derecho gubernativo sobre la agricultura" (vessant pública).

Realment no es poden establir dogmes en aquest terreny, perquè la legislació agrària és una normativa sotmesa a una evolució molt dinàmica, respecte a la ubicació de la qual la doctrina ha anat canviant la seva opinió en el decurs dels temps. I és que, com ha expressat l'agrarista mexicana VÁZQUEZ ALFARO, "existen normas que en una etapa se clasifican como públicas, en otra como privadas o viceversa...". És per això que aquest autor considera que "la posición razonada ante el problema planteado [es refereix a la ubicació actual del Dret agrari] es aceptar la posible diferenciación o diversificación de las normas jurídicas en las concepciones dicotómica primero y posteriormente, en la tricotómica". Aquesta darrera posició tricotòmica inclouria també les normes de caire social, les quals s'afegirien d'aquesta manera a les de caràcter privat i de caràcter públic, constituint-hi una mena de *tertius genus*.

En aquesta línia, el nostre ordenament jurídic regula les qüestions agràries, bé sigui mitjançant normes jurídiques privades (incloses principalment en el Codi civil, el qual no és debades que inicialment s'havia previst anomenar-lo "código agrario"), bé sigui amb normes

jurídiques de naturalesa pública.

3.2 Introducció dels plantejaments publicistes en la nostra doctrina

Durant molt de temps, aquesta visió privatista del Dret agrari va prevaldre totalment en la nostra doctrina. Va arribar un moment, emperò, que els seus propis valedors varen propiciar una evolució doctrinal cap a plantejaments cada cop més allunyats del privatisme clàssic. Així, els esmentats CERRILLO i MENDIETA ja reconegueren, a principis dels anys cinquanta, que la legislació agrària també es podria estudiar en la Càtedra de Dret administratiu "tomando en consideración que muchas de las leyes que lo integran son de este carácter". Pocs anys després, aquesta realitat dual havia d'ésser constatada igualment per Federico DE CASTRO, el qual anant encara més lluny, va pronosticar l'abandonament de la tendència doctrinal que defensava la naturalesa privada del Dret agrari.

La presa de consciència sobre les dues vessants d'aquesta disciplina jurídica va anar *in crescendo* en la nostra doctrina, fins a l'extrem de què, com ja hem apuntat, el notari BALLARÍN MARCIAL va poder donar fer pública de la fi de l'etapa privatista de l'agrarisme clàssic, tot esperonant els seus companys de doctrina a assumir la naturalesa mixta d'un Dret agrari en el qual conviuen aspectes privats amb altres de públics.

Aquesta evolució doctrinal, però, va ésser molt lenta, raó per la qual, a partir dels anys setanta, alguns administrativistes varen començar a denunciar que, malgrat la teòrica admissió de la seva naturalesa mixta, la doctrina majoritària seguia postergant la vessant pública del Dret agrari. Un dels primers autors que es varen manifestar en aquest sentit fou Sebastián MARTÍN-RETORTILLO. Partint de la consideració de què l'enfocament privatista del Dret agrari ha quedat obsolet, aquest administrativista lamenta que, en les exposicions dels autors clàssics, pràcticament no hi tenen cabuda les qüestions jurídiques de caire públic, malgrat que no es reconegui així expressament: "los aspectos jurídico-públicos pasan prácticamente desapercibidos, formalizándose casi siempre unos esquemas institucionales que ... no son sino los que se derivan de las instituciones jurídico-privadas".

Cal reconèixer que realment sembla poc congruent que els mateixos autors que proclamen la seva convicció de la realitat dicotòmica del Dret agrari marginin les qüestions de caire públic, en les seves exposicions. El propi DE LOS MOZOS sembla haver pres consciència d'aquesta incongruència. És per això que - a desgrat d'haver rebutjat la consideració del Dret agrari com una branca autònoma i d'haver proclamat que el Dret agrari forma part del Dret civil (i, per tant, del Dret privat) -, acaba reconeixent que els plantejaments privatistes de la doctrina clàssica tenen cada cop menys consistència 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 així es reconeix des de posicionaments tan declaradament privatistes com el d'aquest civilista, és lògic que la denúncia sigui encara més acusada des dels posicionaments doctrinals publicistes, i que autors com el ja citat Sebastián MARTÍN-RETORTILLO proposin una reconducció dràstica dels plantejaments tradicionals sobre la ubicació del Dret agrari. La seva proposta de canvi es fonamenta en la constatació de què - a diferència del que varen pregonar els primers agraristes- la propietat rústica no constitueix ja la veritable finalitat del Dret agrari, sinó que n'ha esdevingut simplement un element accessori.

Entenem que no li manca raó quan manifesta que, a la vista del Dret positiu, l'essència d'aquesta disciplina jurídica és, ara per ara, l'ordenació global del món agrari (nosaltres aniríem més lluny i, en congruència amb l'*iter* discursiu que venim mantenint, ens referiríem a l'ordenació global del món rural) per part dels poders públics. I és que, com recalca ell mateix, aquesta ordenació es duu a terme "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", i emprant-hi a l'efecte "las más diferentes y conocidas técnicas de actuación administrativa". El Dret agrari actual, en efecte, regula bàsicament actuacions administratives, i, per tant, cal entendre que és una branca jurídica predominantment pública, la qual cosa no obsta per a què admetem l'evidència de què també hi ha aspectes reguladors propis del Dret privat.

Val a dir que S. MARTÍN-RETORTILLO no s'ha quedat sol a l'hora de denunciar el caràcter excessivament privatista de l'agrariisme clàssic, sinó que les seves tesis publicistes - exposades a mitjans dels anys setanta com a revolucionàries -, han reeixit de tal manera que, a hores d'ara, ja es pot dir que han estat assumides per la doctrina majoritària. Un dels primers administrativistes que va seguir la seva proposta d'una reorientació publicista del Dret agrari fou DOMÍNGUEZ-BERRUETA, que - just dos anys després - ja abordava l'anàlisi del Dret agrari des d'una perspectiva netament pública, amb el declarat objectiu de demostrar "cómo la actividad administrativa es de tal importancia que las formas o técnicas jurídicas de Derecho privado contenidas en la ley [es refereix a l'LRDA, la qual considera el text legal fonamental del Dret agrari], y que coexisten con las administrativas, quedan un poco como en segundo lugar y en función de la actividad administrativa".

Així ho ha verificat LÓPEZ RAMÓN, d'acord amb el qual ara ja tothom admet, si més no, que el Dret agrari no és susceptible d'ésser encaixat exclusivament en el Dret privat ni en el Dret públic, sinó que està constituït per tot un entramat normatiu, en el qual coexisteixen normes de naturalesa pública amb d'altres de naturalesa privada. Puntualitza, però, que les primeres, integrades en el Dret administratiu agrari, hi tenen una especial incidència, puix 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 resum, hi ha hagut una progressiva evolució de la doctrina, pel que fa a la ubicació de les institucions del Dret agrari, des dels inicials plantejaments filoprivatistes fins als plantejaments publicistes que acabem d'esmentar.

Pel que fa en concret a la institució jurídica de la CP, cal remarcar que, ja als anys seixanta, Aurelio GUAITA va palesar que la reordenació total de la propietat - que és indestruïble d'aquesta institució - "supone, ya *prima facie*, un constante entrecruzamiento de normas e instituciones administrativas y civiles". Al seu torn, cal recordar que SANZ JARQUE ja admetia, a l'any 1961, que la CP també es podia encaixar dins l'àmbit públic, atesa la naturalesa de bona part de les normes jurídiques que la regulen. I, més recentment, TÉLLEZ DE PERALTA i NAVARRO CASTILLO - així com altres autors dels quals tindrem ocasió de fer esment més endavant -, han insistit en la realitat dual de la CP, tot assenyalant que hi ha dues vessants a considerar-hi, d'acord amb els interessos públics o privats que primen en cada cas: "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".

Entenem que, després d'aquesta breu descripció de l'evolució doctrinal resultarà més comprensible l'encaix públic que aquí procurem per a la CP, com a millora de les estructures agràries, duta a terme per l'Administració competent en la matèria, inserida en el marc del sistema econòmic nacional, i, per tant, del Dret econòmic.

4. La CP, com a institució del Dret agrari públic

4.1 Inclusió de la institució de la CP en el marc del Dret agrari

Des d'un bon començament, els primers autors espanyols que es varen manifestar partidaris de l'autonomia del Dret agrari ja varen acceptar unànimement la inclusió de la CP com una de les institucions d'aquesta - aleshores nova - disciplina, un cop comprovat que es tractava d'una institució jurídica directament vinculada a l'agricultura, a la propietat rústica i, en definitiva, a l'activitat agrària, amb una especial incidència, es clar, a les zones on més arrelats estan els problemes del minifundisme i la dispersió parcel·lària.

Al nostre parer, aquest encaix de la CP com a institució del Dret agrari es podria argumentar també, en el moment actual, des de l'òptica de la doctrina constitucional, partint dels criteris establerts en la STC 37/1987, de 26 de març, puix que s'hi estableix doctrina constitucional en el sentit de què és funció pròpia de les lleis agràries (i, per tant, del Dret agrari) la regulació de les condicions en les quals s'ha de materialitzar la funció social de la propietat agrària. I no creiem que necessiti cap argumentació especial l'afirmació de què la

CP és una de les institucions jurídiques mitjançant les quals es concreta eixa funció social.

Val a dir, a aquest respecte, que el fet que l'art. 33.2 de la Constitució, en referir-se a la funció social, estableixi una reserva de llei per a la delimitació del contingut essencial del dret de propietat no vol dir que s'hagi de regular necessàriament mitjançant lleis civils. Com bé diu el TC, en el marc del nostre ordenament jurídic constitucional, la regulació de la propietat no és ja - si és que ho havia estat alguna vegada - feu exclusiu del Dret civil: "esta delimitación [llegim en el fonament jurídic núm. 8 de la sentència sobre la LARA] no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada".

Després d'esmentar l'exemple tradicional de la legislació urbanística - en la qual es delimita el contingut del dret a la propietat urbana - el TC confirma que idèntica funció tenen les lleis agràries, sense cap mena de subordinació a la legislació 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 funció social de la propietat rústica escapa, d'aquesta manera, de l'àmbit normatiu del Dret civil per a entrar de ple dins l'àmbit del Dret agrari, a desgrat dels que continuen considerant la CP com una institució del Dret civil.

De fet, els redactors de l'LRDA ja ho van entendre així a l'any 1973, moment en el qual la qüestió no era, ni molt menys, pacífica en la doctrina. Cal recordar que el primer dels preceptes de l'LRDA ja estableix, a aquests efectes, que "el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional", i l'art. 2n 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 ...". Sembla evident que una d'eixes millores necessàries és la CP, com evidencia la pròpia norma, en el seu art. 5.1, lletra d).

Vet aquí, doncs, un argument prou consistent per a justificar la identificació de la CP com una institució de Dret agrari. I encara se'n podria afegir un altre: el de la consideració de la concentració com a eina de reforma agrària i de desenvolupament rural.

A ambdós arguments s'ha referit ALENZA GARCÍA, en un dels millors treballs sobre aquesta institució que hem tingut ocasió d'analitzar, arribant-hi a la conclusió de què la CP és una de les institucions cabdals del Dret agrari, tant si es parteix de què l'objecte d'aquesta disciplina jurídica és la propietat rústica com si es considera que ho és la reforma agrària, ja que "en ambas materias la concentración parcelaria tiene especial relevancia".

No ha estat, emperò, aquest el primer autor a presentar la CP com a institució de Dret agrari. Ja a l'any 1964, SAN JARQUE estableix un significatiu paral·lelisme entre el naixement del Dret agrari i el de la institució jurídica de la CP, tot indicant que "es la Concentración Parcelaria una institución nueva de un derecho nuevo, el Derecho agrario". I, en exposar la seva proposta de pla d'estudi d'eixa disciplina jurídica, no dubtava en fer-hi encabir la CP, com una de les institucions constitutives de la seva Part Especial, juntament amb la colonització i l'ordenació rural. Recolzava aquesta decisió en dos arguments complementaris:

1r) La CP - com la colonització i l'ordenació rural - és una institució que té en la propietat agrària (no oblidem que aquesta constitueix per a aquest autor el contingut essencial del Dret agrari, com ja hem indicat més amunt) la seva raó de ser fonamental.

2n) El règim jurídic de la concentració constitueix, "conforme a la dirección científica o teórica institucional, un organismo duradero, una estructura jurídica fundamental y básica del Ordenamiento jurídico del Estado en materia agraria".

Seguint aquest autor, a l'any següent, BALLARÍN MARCIAL incloïa igualment la CP dins l'àmbit del Dret agrari, partint a l'efecte del convenciment de què s'hi havia d'inserir tot allò

que d'alguna manera es relacionés amb l'agricultura.

Pel que fa al Dret comparat, als països europeus, també se sol incloure la CP en el contingut del Dret agrari. Així ens ho ensenya el propi SANZ JARQUE, segons el qual, els autors més significatius en matèria de Dret agrari d'Alemanya, França i Itàlia s'ocupen de la concentració en el marc d'aquesta disciplina jurídica.

En definitiva, el que sembla clar és que la CP ha de formar part dels plans d'estudi d'aquesta disciplina acadèmica. Res hi ha per a objectar-hi, des del nostre punt de vista. Si un cas, hi afegiríem que la CP - per la seva complexa naturalesa, per la seva regulació i per la diversitat d'efectes que produeix - no té perquè ésser objecte d'estudi únicament en el marc del Dret agrari, sinó que també es pot analitzar des d'altres perspectives acadèmiques. Res no obsta, en concret, per a què també se la pugui incloure en els plans d'estudi del Dret administratiu, com tindrem ocasió d'argumentar més endavant.

4.2 La CP i el vessant públic del Dret agrari

Un cop admesa la possibilitat d'incloure la CP en el contingut del Dret agrari, el problema es planteja a l'hora d'esbrinar si aquesta institució jurídica s'ha de considerar inclosa en la vessant pública o en la privada d'eixa disciplina jurídica.

Plantejada així la qüestió, SANZ JARQUE es va decantar, de bell antuvi, per l'opció privatista, entenent aleshores que la regulació de la CP és de caràcter privat, per tres motius principals: primer, "Por ser de este carácter los intereses inmediatos que protege"; segon, "Por tener su origen ordinariamente en la voluntad de los particulares o al menos en una mayoría", i tercer, "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".

Per la nostra banda, hem de manifestar que també ens hem plantejat la mateixa doble opció de les vessants privada i pública del Dret agrari, però la nostra anàlisi ens ha dut a la conclusió de què la CP té un millor encaix dins l'àmbit del Dret públic que no pas en el marc del Dret privat, pels múltiples motius que exposarem més avall.

Al nostre parer, si hom accepta la ja clàssica concepció del Dret públic que s'inclou en *Les Institucions* de Justinià - *ius publicum est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet* -, també s'hauria d'admetre la catalogació del règim jurídic de la CP com a institució de Dret públic, ja que, en definitiva, regula el procediment especial mitjançant el qual s'ha de dur a terme un determinat tipus d'actuacions de les administracions públiques, com es pot comprovar interrelacionant els arts. 171 a 240 de l'LRDA amb l'art. 5è del mateix text refós. Així ho va entendre, al seu moment, l'aleshores cap de l'Assessoria Jurídica del SNCYOR, GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, el qual, després de constatar que "la concentración entra dentro del marco del moderno Derecho Agrario, en el que predomina el intervencionismo del Estado", sentenciava sense cap mena de dubtes que "pertenece a la esfera del Derecho público".

Val a dir que el posicionament de SANZ JARQUE sobre la CP no és tan privatista com podrien donar a entendre els seus mots que acabem de transcriure. A aquest respecte, hem de fer dues matisacions que considerem importants:

1a) En el mateix moment d'exposar l'esmentada teoria privatista del règim jurídic de la CP, l'il·lustre agrarista ja reconegué explícitament que no es podia descartar l'opció de caire públic. Diríem fins i tot que donava a entendre que li havia anat de ben poc per a decantar-se per aquesta darrera opció, arribant-hi a admetre la possibilitat de l'encaix de l'esmentat règim jurídic dins l'ample marc del Dret públic.

2a) Dos anys després, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural publicava una nova obra del mateix jurista, en la qual reconduïa el seu *iter* discursiu de 1961, assumint explícitament 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". Més endavant, reconeix igualment que "los intereses del Estado, públicos, generales, han de prevalecer sobre los de los particulares ...", ben entès que, un cop publicat el corresponent decret d'autorització, "surge una relación jurídica de carácter público entre la Administración y los afectados por la concentración".

En conseqüència, si s'analitza la CP des de la perspectiva del Dret agrari, s'hauria d'inserir aquesta institució jurídica en la seva vessant pública, atès que forma part d'un sector normatiu al qual es pot aplicar el criteri manifestat per Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en el sentit de què "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. CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA I DRET ADMINISTRATIU

1. Justificació de l'estudi

Després d'haver analitzat la CP com a institució del Dret agrari, podria semblar paradoxal que ara tractem de posar-la en relació amb el Dret administratiu. Tanmateix, la contradicció és tan sols aparent, perquè ambdues disciplines jurídiques estan força interrelacionades. Uns dels primers agraristes que varen copsar aquesta estreta vinculació interdisciplinària varen ser CERRILLO i MENDIETA, els quals - tot i defensar l'autonomia del Dret agrari com a branca jurídica - acabaren reconeixent expressament que "una gran parte del Derecho Agrario Español es de orden administrativo".

Com ja hem apuntat més amunt, la doctrina científica ha situat tradicionalment el Dret agrari (i, amb ell, la CP) en els dominis del Dret civil, la qual cosa segurament es deu, d'una banda, a la procedència civil de la major part dels agraristes - com reconeixen ells mateixos-, i, de l'altra, a l'origen igualment civilista de moltes de les institucions del Dret agrari. En el cas de la CP, el seu tradicional encaix civilista estaria influït, a més a més, pels efectes civils que se'n deriven, especialment pel que fa al dret de propietat.

Ara, però, entenem que els plantejaments privatistes de l'agrariisme clàssic han perdut bona part de la seva vigència, puix que, en el decurs de la segona meitat del segle XX, tant el Dret positiu - i amb ell la jurisprudència - com la doctrina científica sobre la regulació del sector agrari, s'han atançat força a l'àmbit del Dret públic.

Així les coses, cal considerar que, si, quan hom considerava majoritàriament que el Dret agrari formava part del Dret privat, la doctrina clàssica va argumentar l'encaix d'aquesta disciplina jurídica en el marc del Dret civil, ara que ja s'admet generalment la vessant pública del Dret agrari, seria lògic que s'admetés l'encaix administratiu de les institucions jurídiques de caire agrari que - com és el cas de la CP - estan estretament vinculades a l'actuació de les administracions públiques.

Reconeixem que aquest plantejament xoca frontalment amb les tesis privatistes de l'agrariisme clàssic i que encara són comptats els autors que han gosat abordar l'estudi de la CP des de la perspectiva administrativa, però entenem que cada cop és més viable un replantejament de l'encaix del Dret agrari en general, i de la CP en particular, vista l'evolució de la doctrina i del Dret positiu que li serveix de suport. De fet, BALLARIN MARCIAL ja albirava aquest canvi de rumb, quan, a l'any 1965, analitzant la relació del Dret agrari amb el Dret administratiu, vaticinava 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, sino que aumentará cada día el interés de los publicistas por esta clase de temas".

El cert, però, és que els administrativistes, en general, no han acceptat fàcilment aquest repte, malgrat l'evident risc d'una visió esbiaixada del Dret agrari, que comporta la monopolització de les institucions agràries per part dels civilistes. Així i tot, reiterem que fóra viable - i inclús necessari - un replantejament de la qüestió, en la línia apuntada al seu temps per l'administrativista Sebastián MARTÍN-RETORTILLO.

Però no és sols des dels sectors administrativistes de la doctrina espanyola que es

considera lògica la recerca d'una nova ubicació per al Dret agrari. La possibilitat d'un replantejament publicista d'aquesta disciplina jurídica també s'ha admès sense problemes - per bé que, òbviament, amb menys apassionament - des de posicionaments doctrinals inicialment privatistes, com acabem de veure. I el mateix hom pot dir pel que fa a la institució jurídica objecte del nostre estudi, puix que, àdhuc els autors que opten per una consideració privada de la CP acaben admetent (ni que sigui com a segona opció, en el seu particular ordre de preferències) la viabilitat de la seva inclusió dins l'àmbit del Dret públic.

2. Aproximació al concepte del Dret administratiu

2.1 Les tres vessants de les concepcions tradicionals del Dret administratiu

El caràcter expansiu que ha demostrat el Dret administratiu en els països que, com el nostre, segueixen el model napoleònic, fa ben difícil de trobar-hi una concepció jurídica que l'abasti totalment i alhora sigui acceptable per a la major part de la doctrina jurídica, de manera que quasi hi ha tantes definicions del Dret administratiu com autors han sentit la necessitat de concretar la seva concepció d'aquesta branca jurídica, sense que cap d'elles acabi de fer el pes al conjunt de la doctrina. Per això resulta lloable i exemplificadora la renúncia de PARADA a afegir una més a la ja llarga llista de definicions formulades fins ara. Tampoc nosaltres volem entrar en aquesta dinàmica. Així i tot, no podem oblidar l'especial rellevància que, en l'anàlisi de qualsevol branca jurídica, té la determinació del seu concepte.

Per aquesta raó hem d'apuntar, si més no, com diu MORELL OCAÑA, que l'esmentada pluralitat de definicions del Dret administratiu enunciatades per la doctrina es pot reconduir a dos grans tipus de concepcions: les objectives, segons les quals l'element cabdal és l'actuació administrativa, i les subjectives, les quals centren la seva atenció en el principal destinatari d'aquest tipus de normes, és a dir, l'Administració pública. Per la nostra banda, completariem eixa dualitat conceptual amb un tercer posicionament, de caràcter eclèctic, que vindria a ser el nexa d'unió entre ambdues tendències doctrinals.

Aquesta tercera via estaria representada per ENTRENA CUESTA, el qual, després d'indicar que el Dret administratiu és un conjunt normatiu referit a l'Administració pública, el defineix com el "conjunto de normas del Derecho público interno que regulan la organización y actividad de las Administraciones públicas". Al nostre parer, aquest posicionament eclèctic és el més complet i assenyat de tots, perquè ens permet albirar que les visions objectiva i subjectiva del Dret administratiu, tot i ser antagòniques, no tenen per què ser incompatibles, sinó que hi ha la possibilitat de compatibilitzar-les conceptualment, considerant-les com a complementàries. Totes dues formen part d'una mateixa realitat global - el Dret administratiu pròpiament dit -, que entenem més complexa del que descriu cada una de les precitades concepcions considerades aïlladament. En qualsevol cas, el que realment ens interessa remarcar aquí és que, sigui quina sigui la concepció del Dret administratiu per la qual s'opti, la possibilitat d'encaixar-hi la CP sempre hi estarà garantida:

- Si hom opta per la concepció objectiva, es comprova que la CP és, abans de tot, una actuació administrativa. Entenem que aquesta era justament la concepció de la qual partia el legislador de 1973, com ho palesa l'art. 5è, lletra d), de l'LRDA, en el qual s'inclou la CP entre les diferents actuacions que el Govern pot encomanar a l'Administració agrària. Així ho ha copsat també la doctrina actual, com palesen els acurats estudis sobre la matèria de TELLEZ DE PERALTA i NAVARRO CASTILLO o LÓPEZ RAMÓN.

- Si, contràriament, s'opta per la perspectiva subjectiva, cal tenir en compte que el Dret administratiu es compon de tot un reguitzell de règims estatutaris, els quals constitueixen el *ius proprium* d'una multiplicitat d'ens administratius, cada un dels quals té el seu *ius proprium*, com bé ha escrit MORELL OCAÑA. Des d'aquesta perspectiva, es comprova que la normativa reguladora de la CP està destinada fonamentalment a regular l'estructura i funcions de l'Administració gestora d'aquesta millora de les estructures agràries.

- Si s'opta per la tercera via apuntada, òbviament també hi pot fer estada la institució jurídica de la CP, puix que aquesta concepció doctrinal engloba les altres dues.

És per això que els, encara escassos, administratius que s'han ocupat de la CP no han trobat especials dificultats per a poder incloure aquesta institució jurídica dins l'àmbit administratiu. Destaquen, en aquest sentit, autors com ara Aurelio GUAITA, LÓPEZ RODÓ, LÓPEZ RAMÓN, ALENZA GARCÍA, GONZÁLEZ PÉREZ i DOMÍNGUEZ-BERRUETA, a les aportacions doctrinals dels quals farem les degudes referències en el decurs d'aquesta obra de recerca jurídica.

2.2 La nova concepció constitucional del Dret administratiu

2.2.1 Replantejament de la relació entre els ens públics i la ciutadania

L'entrada en vigor de la Constitució espanyola de 1978 ha tingut una innegable influència en la nostra doctrina administrativa, afavorint una evolució de les concepcions tradicionals vers una concepció més atenta als drets dels ciutadans, en la seva activitat relacional amb les administracions públiques.

El revifament actual de la doctrina del servei públic, al nostre país, no és alié a aquest canvi de plantejaments, puix que és una doctrina que sintonitza plenament amb el sistema de democràcia parlamentària que ens ha retornat el text constitucional. I és que, com ja ha assenyalat MARTÍNEZ MARÍN, "el Derecho administrativo se encuentra determinado por el régimen jurídico-político, pues de él es parte capital".

Un dels autors que més èmfasi ha posat en palesar aquesta evolució conceptual ha estat COSCULLUELA MONTANER, el qual defineix el Dret administratiu - des d'una òptica subjectiva - com "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". Vegis que la defensa a ultrança de l'interès general ha deixat pas, en aquesta definició, a la seva conjuminació amb la garantia dels drets dels ciutadans. D'aquesta manera, COSCULLUELA MONTANER s'apunta a la més moderna concepció del Dret administratiu, d'acord amb la qual la normativa administrativa ja no té aquella tradicional missió d'atorgar privilegis a les administracions públiques - com en altres èpoques s'havia interpretat -, sinó que cada cop s'orienta més a garantir el respecte als drets de la ciutadania, per part dels ens públics.

Val a dir que, més que nova, aquesta concepció administrativa suposa una recuperació de l'esperit originari del Dret administratiu, perquè, com coincideix a assenyalar la doctrina majoritària, aquesta disciplina va néixer quan l'Estat absolut fou substituït per l'Estat liberal nascut de la Revolució francesa, essent la seva raó de ser fonamental la protecció dels drets dels ciutadans front als eventuals abusos dels poders públics.

En la mateixa línia argumental es manifesta MIRANDA GONZÁLEZ, el qual constata que cada cop s'està imposant més aquesta renovada concepció, en virtut de la qual "la Administración ... no puede actuar por el *imperium* con ese poder absoluto, sino que éste ha de estar atemperado o restringido por los derechos del particular". Al seu torn, MARTÍNEZ MARÍN defensa que el que ell anomena "Estado gendarme-burgués basado en el *imperium*" ha estat superat per "una concepció 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". Tant és així que, per a aquest autor, el veritable fonament del Dret administratiu és la creació i la garantia dels serveis públics, ben entès que és el bon funcionament d'aquests serveis el que legitima de debò al propi Estat.

En aquest mateix sentit es manifesta també CASTELLS ARTECHE, el qual, a més a més de confirmar el criteri de la legitimació de l'Estat pels serveis que presta als ciutadans, fa especial esment de l'efectivitat d'aquest nou plantejament que la Constitució ha aportat a les relacions entre els ens públics i els ciutadans. Manifesta, a aquest respecte, 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". Aquesta concepció del Dret administratiu, basada en l'imperatiu prestacional dels poders públics, ja havia estat avançada, a nivell internacional, per l'escola jurídica francesa del servei públic, la qual fonamentava el Dret públic en el servei als ciutadans.

Tot analitzant els seus plantejaments doctrinals - que encara ara conserven gran part de la seva vigència, malgrat l'onada liberal que domina actualment els Estats del nostre entorn -, el ja citat MARTÍNEZ MARIN ens trasllada aquesta expressiva declaració del creador de la doctrina del servei públic, Léon DUGUIT: "El Estado moderno tiende a no ser más una soberanía nacional que manda, sino a llegar a ser una federación de servicios públicos que administran los detentadores de la fuerza más grande, no teniendo el derecho de mandar, sino el deber de asegurar el funcionamiento ininterrumpido y productivo de estos servicios".

2.2.2 Fonaments constitucional i legal de la nova concepció

a) Fonament constitucional

Entenem que la ja analitzada reorientació de les concepcions administrativistes suposa un important canvi qualitatiu - de gran transcendència per a les relacions dels ciutadans (que no súbdits) amb les administracions públiques -, que la Constitució i l'LRJAPPAC han incorporat al nostre ordenament constitucional, de 1978 ençà.

En el decurs de la seva història, el Dret administratiu napoleònic ha sigut molt evolutiu, cosa que l'ha permès adaptar-se als continus canvis esdevinguts a nivell polític i social. L'any 1978, però, es va produir un canvi d'especial rellevància, amb motiu de l'entrada en vigor de la Constitució espanyola. No és una mutació més, sinó un substancial canvi qualitatiu, que ha revolucionat tant el funcionament de les administracions públiques com el Dret administratiu que s'ocupa de la seva regulació.

És això el que ha fet declarar a CASTELLS ARTECHE 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", bo i remarcant que "otra postura no puede defenderse si se participa de la afirmación que propugna que tanto la Constitución como el propio Derecho administrativo, solo 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".

Reducció dels privilegis administratius, garantia dels drets dels ciutadans i revitalització del caràcter participatiu de les administracions públiques són, en efecte, els tres pilars bàsics de la nova concepció del Dret administratiu que ha sorgit de la Constitució ençà.

Aquesta nova concepció de les administracions públiques té abundosos punts de recolzament en el vigent text constitucional, l'articulat del qual traspua una clara tendència a la reducció dels privilegis de les administracions públiques (arts. 9 - punts 1 i 3 -, 11.2, 25.3, 26, 33.3, 55.2, 103, 106.1, 117.6, 118, 124.4, 139.2, etc.), alhora que s'hi potencien les garanties dels drets dels ciutadans (arts. 9.2, 9.3, 10, 14 a 54, 105, 106.2, 119, 120.3, 121, 139, 162, etc.), així com la seva participació en funcions dels òrgans administratius, legislatius i judicials que en uns altres temps els hi havien estat vedades (arts. 6, 7, 9.2, 23.1, 48, 87.3, 105, 125, 129, 131.2, etc.).

b) Fonament legal

A nivell de legislació ordinària, aqueixa nova concepció del Dret administratiu resta igualment emparada per la Llei 30/1992, de 26 de novembre - especialment des de la reforma del seu articulat, aprovada per la Llei 4/1999, de 13 de gener -, mitjançant la qual es despleguen els principis rectoris de les administracions públiques que estableix el text constitucional. Així ho declara expressament la corresponent exposició de motius, en la qual també es fa especial esment del canvi substancial apuntat més amunt, tot dient que "la Constitución de 1978 alumbra 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 ...", declaració que enllaça perfectament amb la nova

concepció del Dret administratiu de la qual ens estem fent ressò.

Al nostre parer, aquest plantejament és correcte, perquè s'adiu als principis constitucionals i a la realitat social i política dels temps actuals. Una altra cosa és que s'hagi tingut, o no, l'habilitat tècnica necessària per a poder materialitzar aquests principis en la part dispositiva de la llei. El fet que set anys després de la seva aprovació ja s'hagi hagut de reformar en profunditat el seu articulat diu molt poc al seu favor, sobretot si se'l compara amb la llarga vigència que havia tingut l'articulat del seu precedent legislatiu, l'LPA.

La valoració que els esmentats canvis han merescut a la doctrina ha evolucionat notòriament des de la promulgació de l'LRJAPPAC. L'exemple més significatiu d'aquest progressiu canvi de criteri és el del professor ENTRENA CUESTA. A l'any 1993, aquest administrativista va començar proclamant obertament les excel·lències de l'LRJAPPAC; al 1995, en canvi, va publicar una edició renovada del seu *Curso de Derecho Administrativo* que ja resultava bastant crítica amb l'esmentada norma legal i amb les normes reglamentàries que l'han desplegada; finalment, al 1997, es manifestava clarament partidari de la urgent modificació de l'esmentada llei.

No ha estat sol ENTRENA CUESTA qui ha criticat la redacció original de l'LRJAPPAC, sinó que aquesta ha estat una pràctica generalitzada en la nostra doctrina jurídica, la qual hi ha trobat força mancances de tècnica legislativa i de terminologia tècnica jurídica, ha lamentat la supressió del recurs de reposició i la poc reeixida regulació del silenci administratiu, i ha rebutjat la balcanització del procediment administratiu, entre moltes altres crítiques. En base a aquest corrent crític amb la llei, el Ministre d'Administracions Públiques va arribar 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".

Entenem, en tot cas, que, si s'analitza aquesta norma legal des de la convicció de què l'actual Estat social i democràtic de Dret es fonamenta en el servei dels poders públics als ciutadans, els drets dels quals cal garantir adientment, es pot trobar en el seu articulat manta preceptes que confirmen la citada nova visió de les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans. Vet aquí alguns exemples:

- L'art. 3.2, que posa les administracions públiques al servei dels ciutadans.
- L'art. 35, que recull els principals drets que es reconeixen als ciutadans, en llurs relacions amb els ens públics.
- Els arts 42 a 44, 89.4 i 117, destinats a fer efectiva l'obligació de donar resposta a totes les sol·licituds i recursos presentats pels interessats, mirant de garantir que llurs drets no es vegin perjudicats per la manca de resposta administrativa, pràctica tan habitual amb la legislació anterior, en base a la qual hi havia un abús sistemàtic i generalitzat del silenci administratiu de caire negatiu.
- Els arts. 45 i 46, mitjançant els quals es facilita la relació dels ciutadans amb les administracions, pel que fa a la documentació que hi han de presentar.
- L'art. 54, que, en augmentar les exigències de motivació de les resolucions administratives, condiona l'exercici de les potestats administratives, la qual cosa ajuda a evitar que l'ús de les potestats discrecionals derivi en arbitrietat.
- Els arts. 40 i 85, que protegeixen els ciutadans contra el tradicional abús de les administracions públiques, pel que fa a les citacions de compareixença.

En síntesi, hom pot dir que, amb totes les mancances tècniques que se li puguin trobar, l'LRJAPPAC constitueix, ara per ara - com ha reconegut RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ - la legislació ordinària mitjançant la qual es despleguen, amb caràcter general, els principis constitucionals que regeixen la nova concepció de les administracions públiques que ha consagrat la Constitució. Aquest és un mèrit que cal reconèixer al legislador de 1992 (i així ho fa SÁNCHEZ BLANCO), a desgrat de les crítiques resumides més amunt. I és que, amb

L'LRJAPPAC va cloure aquella etapa immobiliària, d'inèrcia administrativa i de manca de reacció del nostre Dret administratiu als importants canvis aportats per la Constitució, pel que fa al règim jurídic de les administracions públiques espanyoles i al procediment administratiu que regeix la seva actuació.

Val a dir, en tot cas, que els canvis aportats per l'LRJAPPAC no han estat merament formals, sinó que han tingut una important repercussió en les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans que s'hi adrecen. D'aleshores ençà, si més no, ha perdut vigència la lamentació que expressava CASTELLS ARTECHE un any abans de la promulgació de la llei, quan denunciava 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". Aquest darrer criteri enllaça amb l'expressat per ROBERTO DROMI, en el sentit de què el Dret administratiu, com a branca del Dret públic, "proyecta en el plano existencial los principios axiológicos del Derecho político y los principios primarios del Derecho constitucional".

Així i tot, sempre es podrà objectar que els nous principis constitucionals no s'han traslladat amb prou efectivitat a la pràctica administrativa diària. Això, però, ja no és una mancança de la llei, puix que el necessari canvi del comportament de l'Administració no correspon al legislador, sinó al poder executiu. En darrer terme, el que no es pot negar és que, finalment, els tribunals ja disposen d'una norma legal adaptada a la Constitució, en la qual poden fonamentar les seves sentències, per tal de garantir - a través de la seva funció de control de l'activitat administrativa - que es traslladin efectivament a la pràctica administrativa els principis constitucionals esmentats més amunt

2.3 Repercussions de la nova concepció administrativa en la regulació de la CP

Des de començaments del segle XX, juntament als serveis de policia, justícia i defensa - en els quals la presència de l'*imperium* està especialment justificada -, l'Estat en presta d'altres, en els quals aqueix *imperium* té una escassa o nul·la raó de ser. La CP s'ha d'incloure en aquest darrer grup de serveis, en els que la ponderació dels interessos públics i privats en joc està més justificada que en qualsevol altra classe de serveis, la qual cosa significa que aquestes actuacions han de resultar necessàriament afectades per eixa nova concepció del Dret administratiu, més participativa i més respectuosa amb els drets de la ciutadania.

Eixa nova estructura de les relacions dels ciutadans amb les administracions públiques ha de tenir, al nostre parer, una doble repercussió sobre la regulació dels processos de CP que es duen a terme arreu de l'Estat:

a) Repercussió directa

De manera directa i immediata, eixa repercussió es manifesta en l'obligació de reinterpretar els preceptes reguladors de la CP, per tal d'adaptar-los als principis constitucionals que regeixen l'estructura i les actuacions de les administracions públiques, especialment pel que fa al respecte als drets dels interessats. La doctrina legal dictada de la Constitució ençà en matèria de CP és molt explícita en aquest sentit, remarcant que, puix que l'LRDA és una norma preconstitucional, s'han d'aplicar a la interpretació del seu articulat els criteris hermenèutics que més s'adiguin amb el text constitucional.

Aplicant aquest principi de reinterpretació de les normes preconstitucionals, són nombroses, per exemple, les sentències del TS que imposen una nova interpretació de l'art. 218.1 de l'esmentada norma legal, per tal de garantir-hi el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, amb l'advertiment de què qualsevol altra interpretació que s'utilitzi (entre elles - es remarca - la interpretació literal del precepte) serà considerada inconstitucional, i, per tant, nul·la de ple dret. Sembla, doncs, evident la repercussió directa que la nova concepció constitucional de la relació dels ciutadans amb les administracions públiques ha de tenir - la té ja, de fet - en la gestió de la CP.

b) Repercussió indirecta

A part d'eixa repercussió immediata, la nova concepció de què ens estem fent ressò fa cada cop més necessària l'aprovació d'una nova normativa de la CP que respongui fil per randa a les prescripcions constitucionals. La nova regulació - tan necessària, com tindrem ocasió de demostrar - del procediment especial de la CP ha de respondre necessàriament als plantejaments constitucionals de servei als ciutadans i de garantia de llurs drets, en lloc d'insistir-hi, com s'ha fet fins ara, en l'atorgament de prerrogatives a les administracions gestores per a què puguin dur a terme llurs actuacions en les millors condicions possibles.

Sense negar que hi ha prerrogatives administratives que encara estan justificades per la necessària defensa de l'interès general, entenem que la regulació actual de la institució està mancada de la imprescindible ponderació d'interessos públics i privats que hi concorren, ben entès que la finalitat de les administracions públiques - especialment de la Constitució ençà - és la de servir als ciutadans, com diu l'exposició de motius de la citada Llei 4/1999.

La doctrina legal relativa a la CP ha assumit plenament aquest plantejament constitucional, sentenciant que l'interès general no es pot imposar sistemàticament als interessos privats, sinó que únicament hi preval quan hi ha la corresponent habilitació legal a l'efecte, ben entès que - com sol remarcar el TEDH - sempre s'hi ha de respectar el principi de proporcionalitat entre les finalitats públiques perseguides i els mitjans emprats a l'efecte. És molt expressiva, en aquest sentit, la STS de lata 14.6.1988, la qual s'ocupa d'un supòsit d'imposició d'una CP pel típic procediment de l'*orden y mando*, disfressat, en el cas analitzat, sota l'aparença legal de l'inici d'ofici previst en l'art. 181 de l'LRDA. Obviament, l'alt tribunal s'adona de la burda maniobra argüida per a imposar la concentració en una zona determinada, contra la voluntat dels propietaris afectats. En conseqüència, anul·la eixes actuacions administratives, argumentant a l'efecte que no es pot iniciar la CP d'ofici, si no hi concorren els requisits legals que habiliten a l'efecte l'Administració gestora, "porque es ello lo que justifica la potestad administrativa ..., nunca desviable y cuya correlativa arbitrariedad constitucionalmente se halla proscrita (art. 106.1) ...".

Com es pot comprovar, aquesta sentència es recolza en el principi constitucional de proscripció de l'arbitrarietat per a anul·lar la CP imposada de manera tan poc respectuosa amb els drets dels ciutadans. És un exemple palmari de la repercussió que els criteris constitucionals han de tenir - estan tenint ja - en matèria de CP. És la conseqüència lògica de l'ensorrament d'aquella concepció inicial del Dret administratiu que justificava el seu naixement en la necessitat d'atorgar a l'Administració pública tot un reguitzell de potestats, en base a les quals es situava els ens administratius en una posició de superioritat respecte als súbdits administrats. Ara, en canvi, el que s'ha de fer és ponderar els interessos que hi concorren i les corresponents habilitacions legals per a la intervenció administrativa, partint a l'efecte del principi de proporcionalitat que estableix la Constitució.

En aquest nou context administratiu, considerem que la creació de figures com ara el "Defensor del Pueblo" (art. 54 CE) i les similars creades a diferents CA (el "Síndic de Greuges" de Catalunya, el "Justícia de Aragón", el "Defensor del Pueblo Andaluz", etc.) no és aliena a la decidida voluntat del legislador constitucional de garantir el respecte als drets dels ciutadans, desenvolupats, pel que fa a l'àmbit administratiu, en el Títol IV de l'LRJAPPAC.

És aquest nou equilibri entre prerrogatives administratives i drets dels ciutadans que hauria d'inspirar, al nostre parer, la nova regulació del procediment especial de CP, com ja ho va fer a mitjans de segle la Llei alemanya de CP, de 14 de juliol de 1953, entre els objectius de la qual, figura - com ha remarcat encertadament PALACIOS AYECHU⁶² - el de què la redistribució de la propietat s'ha de dur a terme atenent-hi tant els interessos públics com els privats. Eixa ponderació d'interessos també és una de les principals novetats de la nova concepció administrativa que es deriva de la Constitució⁶³.

⁶²María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 83.

⁶³Així ho ha palesat igualment Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, *op. cit.*, p. 45, d'acord amb el qual, la introducció del principi de proporcionalitat en les relacions entre els ciutadans i les administracions públiques "constituye una visión del Derecho Administrativo bajo un

Una normativa reguladora de la institució jurídica de la CP que respongui a aquests criteris constitucionals comportaria la superació de les mancances - que han estat remarcades insistentment per la jurisprudència postconstitucional⁶⁴ - de l'LRDA, principalment pel que fa a la garantia dels drets dels partícips. I, a més a més, propiciaria la participació activa d'aquests ciutadans en el procediment, mitjançant uns òrgans més efectius que no pas les actuals comissions locals de CP, les quals han esdevingut uns òrgans col·legiats excessivament passius, que pràcticament no fan res més que donar el vist-i-plau a unes bases definitives (en endavant, BD) elaborades fonamentalment pels òrgans administratius.

3. Fonaments legals i doctrinals per a l'encaix administratiu de la CP

3.1 Fonaments legals

A l'any 1961, quan el predomini de les concepcions privatistes del Dret agrari encara feien poc menys que inabordable una visió publicista de la institució jurídica de la CP, SANZ JARQUE ja va insinuar, com hem vist més amunt, la possibilitat d'un encaix del Dret agrari en general, i de la CP en particular, en el marc jurídic del Dret públic, deixant oberta la porta per a futures investigacions en aquesta línia. El temps va passar, emperò, sense que ningú es decidís a obrir eixa via de recerca, fins que, ja a l'any 1975, Sebastià MARTÍN-RETORTILLO va donar un primer pas en aquest sentit, per bé que referint-se al Dret agrari en general, sense entrar a considerar directament la institució que ens ocupa.

Entenem que ja és arribada l'hora d'endinsar-se en aquesta línia investigadora, per tal de poder demostrar que hi ha arguments suficients - normatius, jurisprudencials i doctrinals - per a fonamentar jurídicament el desplaçament de la CP, dels dominis del Dret civil en els que ha estat ubicada tradicionalment⁶⁵ a l'àmbit del Dret administratiu.

Aquest desplaçament ve motivat perquè, d'una banda, el Dret civil ha palesat que no té respostes adients⁶⁶ per a la regulació de les mesures reformistes del món agrari, i de l'altra, la necessitat d'aquestes respostes ha estat pregonada pels ideòlegs de les més oposades tendències polítiques⁶⁷, si més no del segle XVIII ençà.

És per això que emprenem el repte d'intentar justificar la procedència jurídica de la CP, al qual objecte exposem a continuació els deu fonaments cabdals que, al nostre parer, justificarien aquesta reubicació de la CP.

3.1.1 El caire procedimental de la normativa reguladora

Si, com explica el professor PARADA⁶⁸, el Dret administratiu està constituït per les normes jurídiques que regulen l'organització, els mitjans i les formes de l'activitat de les administracions públiques i llurs relacions amb terceres persones, caldrà reconèixer que el règim jurídic de la CP s'adiu fil per randa a aqueixos trets definidors. Cal tenir en compte que les actuacions de CP segueixen un procediment administratiu reglat, aprovat a l'efecte, el qual està integrat per un reguitzell d'actes de la corresponent Administració gestora, que es

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".

⁶⁴ Vid., *ad exemplum*, les STS de 29.2.1988 (Arz. 1485) i 29.11.1988 (Arz. 9049).

⁶⁵ Per tots, José Manuel RUIZ-RICO RUIZ i Antonio GALVEZ CRIADO, *op. cit.*, p.129.

⁶⁶ La concepció liberal del dret de propietat, acollida per la nostra codificació civil, és inaplicable a hores d'ara, puix que ha estat superada per la configuració d'aquest dret que estableixen els arts. 33 i 53.1 de la Constitució. El TC se'n fa ressò en el FJ 2 de la seva sentència sobre la LARA andalusa (STC 37/1987, de 26 de març). D'acord amb la doctrina constitucional que s'hi inclou, les "otrorra tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición" han deixat pas a un dret a la propietat 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". I, pel que fa en concret a la propietat agrària, el TC encara és més taxatiu, declarant al respecte que, bo i que la Constitució no en parla expressament, "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".

⁶⁷ Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 321.

⁶⁸ Ramón PARADA, *op. cit.*, p. 12.

duen a terme en exercici d'una funció administrativa⁶⁹, raó per la qual són susceptibles de revisió tant en via administrativa com en seu jurisdiccional.

L'esmentat règim jurídic està constituït fonamentalment, a nivell estatal, per la preconstitucional LRDA, el text refós de la qual regula l'organització, els mitjans i les formes d'actuació de l'Administració gestora de la CP, mitjançant els corresponents procediments (ordinari, d'urgència i de CP de caràcter privat, fonamentalment).

Part de la llei (bàsicament els arts. 171 a 240, per bé que molts altres preceptes escampats per tot l'articulat també se n'ocupen) està dedicada específicament a la determinació dels tràmits administratius que s'han de seguir per a la consecució de les finalitats perseguides amb l'esmentada institució jurídica, al qual objecte s'hi dissenya el corresponent procediment administratiu especial⁷⁰. Es tracta, per tant, d'una norma legal essencialment procedimental, i, com a tal, administrativa.

No cal dir que aquesta no és una característica exclusiva de l'LRDA, sinó que és comuna a totes les lleis autonòmiques que tenen el mateix objecte regulador⁷¹. I aquest mateix tret definidor el trobem, a nivell de Dret comparat, en les lleis de CP d'Alemanya⁷², Suïssa⁷³, Bèlgica⁷⁴, Luxemburg⁷⁵ i tants altres països d'arreu del món.

D'altra banda, el caire procedimental de la CP ha estat assumit en tot moment per la jurisprudència especialitzada en aquesta institució, com ho demostren les STS de 19.5.1966 (Arz. 552) - en la qual s'inclouen referències al procediment d'ordre públic establert per la regulació de la CP aleshores vigent - i 14.12.1983 (Arz. 6342), en la qual es fa referència a l'abundosa jurisprudència que s'ha ocupat del que explícitament anomena "procedimiento administrativo de concentración parcelaria".

Quant a la doctrina jurídica, aquest caràcter procedimental de la CP ha estat sempre acceptat pacíficament, des dels temps de l'agrariisme clàssic⁷⁶ fins a la doctrina més moderna⁷⁷.

⁶⁹Cfr. José Francisco ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 88.

⁷⁰Aquest caire especial del procediment administratiu de CP va ésser reconegut expressament pel Decret de 10 d'octubre de 1958, dictat en aplicació del manament legal inclòs en el punt núm. 3 de la disposició final primera (no derogada per la vigent LRJAPPAC) de la Llei de 17 de juliol de 1958, de procediment administratiu.

⁷¹*Vid.*, en aquest sentit, les normes legals aprovades pels Parlaments de les CA d'Andalusia (Llei de 3 de juliol de 1984, de reforma agrària andalusa, LARA), Galícia (Llei de 14 d'agost de 1985, de concentració parcel·lària per a Galícia, LCP-GAL, recentment modificada per la Llei 12/2001, de 10 de setembre, de modificació de la Llei de concentració parcel·lària per a Galícia), Astúries (Llei 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural, LOADR), Cantàbria (Llei 4/1990, de 23 de març, sobre concentració parcel·lària, conservació d'obres, unitats mínimes de conreu i foment d'explotacions rendibles, LCP-CANT, modificada per la Llei de Cantàbria 4/2000, de 13 de novembre, de modernització i desenvolupament rural, LCP-CANT-2000), Castella i Lleó (Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·lària de Castella i Lleó, LCP-CYL) i Navarra (Llei foral 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures agràries, LFRIA).

Aquesta darrera norma autonòmica, per exemple, està farcida de referències al caràcter procedimental de la concentració parcel·lària. És una característica que ja es constata en l'exposició de motius (amb reiterades referències al "procedimiento de concentración parcelaria", així com a "la concentració parcelaria, como procedimiento ordinario de la reforma de las infraestructuras agrícolas") i que es referma en el seu articulat, especialment en el Títol II, encapçalat per la rubrica "Procedimiento de concentración parcelaria".

⁷²A nivell federal, regeix la Llei de 15 de març de 1976, sobre concentració parcel·lària, modificada per la Llei de 23 d'agost de 1994. A nivell autonòmic, eixa llei-marc ha estat desplegada per les lleis de CP aprovades per cada *Land*, d'acord amb llurs respectives necessitats específiques.

⁷³A nivell federal, cal esmentar la Llei federal de 3 d'octubre de 1951, sobre la millora de l'agricultura i la conservació de la població rural, els articles 77 a 94 de la qual regulen el procediment de CP. Els cantons també han aprovat sengles lleis reguladores de les anomenades "*améliorations foncières*", actuacions públiques entre les quals s'inclou el "*remaniement parcel-laire*" o CP.

⁷⁴Llei de 20 de juliol de 1970, de concentració parcel·lària.

⁷⁵Llei de 25 de maig de 1964, sobre concentració parcel·lària, la qual ha estat modificada successivament per les lleis de 25 de febrer de 1980, 13 de juny de 1994 i 6 d'agost de 1996.

⁷⁶Per tots, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, p. 41 i s. Al parer d'aquest autor, la CP pot ésser concebuda bé com un procediment, bé com una institució, puntualitzant que, en el primer sentit, es tractaria d'un "procedimiento técnico-jurídico destinado a concentrar la propiedad de las tierras antieconómicamente parceladas".

⁷⁷Sens dubte, els autors que més a fons han tractat modernament la qüestió de la naturalesa jurídica procedimental de la concentració han estat José Damián TELLEZ DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, p. 451 i s. Ells mateixos resumeixen la conclusió a la qual els ha dut el seu exhaustiu estudi, manifestant que "creemos que ... puede ensayarse un concepto de esta

Des d'aquest punt de vista, doncs, sembla que no hi ha d'haver cap inconvenient per a l'admissió del caire administratiu del règim jurídic de la CP.

3.1.2 El caràcter gratuït de la CP espanyola

No pretenem assegurar que aquest sigui un tret definidor de la CP arreu del món, però sí que ho ha estat tradicionalment en el marc del nostre ordenament jurídic, amb l'única excepció de la primera llei espanyola reguladora d'aquesta institució (aprovada al seu moment amb caràcter experimental), en la qual la gratuïtat era més aparent que real⁷⁸.

Més endavant ens n'ocuparem abastament, però ja podem avançar que la gratuïtat constitueix un dels principis bàsics de la regulació estatal i autonòmica de la CP espanyola:

- Pel que fa a la normativa estatal, l'art. 171.4 de l'LRDA consagra la gratuïtat⁷⁹ en termes absoluts, proclamant solemnement que "los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria serán satisfechos por el Estado".

- Pel que fa a la normativa autonòmica, val a dir que totes les lleis promulgades fins ara han mantingut aquesta característica de la nostra CP, ben entès que, en aquest cas, les despeses corren - per raons òbvies - a càrrec de l'Administració agrària de la corresponent CA. La gratuïtat de les actuacions de CP està reconeguda explícitament, *ad exemplum*, en els arts. 47.4 de la LARA andalusa, 4.2 de l'LCP-GAL gallega, 16.3 de l'LOADR asturiana, 2.3 de l'LCP-CYL castellanoleonesa i 2.4 de l'LFRIA navarresa.

3.1.3 L'obligatòria declaració d'utilitat pública de les actuacions, com a *conditio sine qua non*

El legislador de 1973 va establir (art. 171 de l'LRDA) la prèvia declaració d'utilitat pública - cas per cas i mitjançant el corresponent decret (o, si s'escau, ordre) - de cada zona concreta de CP, la qual cosa resulta realment determinant, als efectes que ens ocupen.

Els legisladors autonòmics han seguit la mateixa orientació, exigint igualment que la concentració es dugui sempre a terme per raons d'utilitat pública:

- Algunes legislacions autonòmiques regulen el requisit ineludible de la utilitat pública en termes similars als de l'art. 171 de l'LRDA. Així ho fan, *ad exemplum*, la LARA andalusa (la qual titula la secció 1a del Capítol VI del Títol II "De la concentració de explotaciones⁸⁰ por causa de utilidad pública") i l'LCP-CYL de Castella i Lleó (l'art. 2.1 de la qual reproduïx literalment la fórmula de l'art. 171.1 de l'LRDA, insistint-hi en la declaració d'utilitat pública en l'art. 20.1).

- N'hi ha d'altres que, a més a més de la utilitat pública, hi afegixen una explícita referència a l'interès social. És el cas de l'LCP-GAL gallega (l'art. 4.1 de la qual disposa que la CP es durà a terme "por razón de utilidad pública e interés social"), l'LOADR asturiana - l'art. 23.1, lletra a), de la qual imposa a tots els decrets de CP el contingut mínim de la "declaración de utilidad pública e interés social" - i l'LCP-CANT càntabra (que, en el seu art. 3.1, condiciona l'inici de la concentració a què "existan razones de utilidad pública que agronómica o socialmente justifiquen la concentración"). Pel que fa a l'LFRIA navarresa, val a dir que el seu art. 2.1 sols fa referència a la declaració d'utilitat pública, però, més endavant (*vid.* art. 10.1), es puntualitza que, en aqueixa declaració d'utilitat pública, s'entén

institución como "procedimiento administrativo especial, decretado por razón de utilidad pública ...".

⁷⁸Al nostre parer, aquesta llei no establia una veritable gratuïtat de la concentració, sinó que s'hi preveia tan sols una mena de bestreta, ja que el mateix art. 8è que obligava l'Estat a cobrir totes les despeses de la concentració afegia tot seguit que se'n refaria més endavant, "recargándose en un cinco por ciento, durante los veinte años siguientes, la contribución territorial correspondiente a las fincas resultantes de la concentración".

⁷⁹Aquesta gratuïtat queda reforçada per l'art. 239 de la mateixa norma legal, de conformitat amb el qual "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".

⁸⁰Observeu que la LARA va més enllà del concepte de CP i s'endinsa en el de la concentració d'explotacions. És una característica original d'aquesta legislació autonòmica.

inclosa també la declaració d'interès social.

A la vista d'aquesta normativa, entenem que ja no es pot dir 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". Aquest argument privatista, que l'any 1961 va poder exposar amb propietat SANZ JARQUE⁸¹, ha perdut la seva raó de ser amb les regulacions vigents⁸², puix que, d'una banda - com acabem de comprovar -, tant la legislació estatal com l'autonòmica admeten l'inici de les actuacions a instància de tan sols una part dels propietaris afectats, i, de l'altra, l'art. 181 de l'LRDA preveu l'inici d'ofici, que seria inviable dins l'àmbit del Dret privat.

Aquest requisit de la utilitat pública - i, en el seu cas, de l'interès social - es manifesta, d'aquesta manera, com un nou motiu per al reconeixement del caire públic de la CP, atès que és una característica únicament predicable de les actuacions públiques. A ningú se li acudiria d'exigir que l'execució d'una activitat de caire privat estigués sotmesa a la *conditio sine qua non* de la seva prèvia declaració d'utilitat pública, cas per cas i per decret. Si així s'esdevé en el cas de la CP, és precisament perquè no es tracta d'una activitat privada, sinó d'una actuació de caire administratiu. I és per això que s'ha establert un règim jurídic diferenciat de la regulació iusprivatista.

3.1.4 La possibilitat d'inici d'ofici o a instància d'un nombre qualsevol de propietaris

És cert que les actuacions públiques de CP solen partir de la prèvia sol·licitud dels propietaris que n'han de resultar afectats. Cal fer-hi, emperò, les següents puntualitzacions:

1a) L'art. 180 de l'LRDA no exigeix, en cap cas, el consentiment de tots els afectats - el qual fóra *conditio sine qua non* per a la seva validesa, si es tractés d'un negoci jurídic privat⁸³ -, sinó únicament de les majories que s'hi estableixen.

2a) El mateix precepte legal admet inclús l'inici voluntari a petició d'un nombre qualsevol de propietaris - és a dir, sense necessitat de què hi siguin la majoria -, amb el condicionament de què els hi pertanyi més del 75% de la superfície a concentrar.

3a) L'art. 181 del mateix text legal permet igualment l'inici d'ofici d'aquest tipus d'actuacions, en les condicions que s'hi determinen. No cal dir que aquesta via coactiva per a l'inici de la concentració seria impensable, si, com afirmava l'agrarisme clàssic, ens estéssim movent dins l'àmbit del Dret privat.

Els preceptes que hem esmentat pertanyen a la legislació estatal, aplicable directament a les CA que encara no han legislat en la matèria. Però el mateix podríem dir de la resta de les comunitats, atès que les lleis autonòmiques que regulen les actuacions de CP estableixen - *mutatis mutandi* - les mateixes exigències per a l'inici de la CP. Vet aquí els exemples més significatius, a aquest respecte:

- L'LCP-CYL de Castella i Lleó, en els seus arts. 16 i 17, reproduïx pràcticament *ad pedem literae* els dictats dels arts. 180 i 181, respectivament, de l'LRDA. En un sentit similar

⁸¹ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 41. Dos anys més tard, el mateix autor donaria per superat aquest criteri privatista, admetent que no hi prevalen els interessos privats, sinó els públics, i que els decrets de CP fan sorgir "una relació jurídica de caràcter públic 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., p. 37 i 38).

⁸² El mateix podríem dir pel que fa al Dret comparat. Centrant-nos, per exemple, en el règim jurídic de la CP francesa (*remembrement rural*), tant la doctrina com la jurisprudència especialitzada del *Conseil d'État* incideixen especialment en les connotacions públiques d'aquesta institució jurídica. El doctor André DUMAS, *Le remembrement rural. Etude juridique et pratique*, Sirey, 1963, p. 356, en analitzar les finalitats de la CP, manifesta que aquestes actuacions es duen a terme "*dans un but d'intérêt général*". El *Conseil d'État*, en el seu *Arrêt* de 21 de desembre de 1960, no dubta en definir la CP com "*un transfert forcé, dans un intérêt public, des droits de propriété ...*". No són, per tant, els interessos privats els que es tracta d'atendre preferentment amb la CP, com defensava en aquella mateixa època la doctrina espanyola, sinó els interessos públics. I la declaració d'utilitat pública que imposa l'art. 172 de la nostra LRDA no fa sinó corroborar aquesta apreciació extreta de la doctrina i la jurisprudència francesa.

⁸³ Així ho estableix l'art. 1.091 del codi civil, d'acord amb el qual, "les obligacions que neixen dels contractes tenen força de Llei entre les parts contractants, i han de complir-se segons el contingut dels contractes".

s'expressen l'LCP-GAL gallega i l'LFRIA navarresa, en els respectius arts. 16 i 17.1, lletra a), pel que fa a l'inici voluntari de la concentració (arts. 17 i 18, respectivament, quant a l'inici d'ofici).

- A tenor de l'art. 48 de la LARA andalusa, la concentració es pot iniciar a instància d'un nombre qualsevol de propietaris afectats, amb l'única condició de què entre tots ells tinguin la propietat de més de la meitat de la superfície del perímetre a concentrar.

- El cas extrem, pel que aquí interessa especialment, l'ofereix l'LOADR asturiana, l'art. 21.1, lletra c) de la qual permet d'iniciar la concentració a instància d'un sol propietari.

Si faltaven arguments al respecte, diferents sentències del TS han incidit en la motivació pública de la CP. Així, la STS de 10.6.1977 (Arz. 3359) es refereix 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 lo tanto, con un objetivo de utilidad pública, explícitamente manifestado en los textos legales que se han ido sucediendo". Similar plantejament defensa la STS de 4.2.1978 (Arz. 572), d'acord amb la qual, la CP "responde al mismo principio de utilidad pública" que l'expropiació forçosa.

En darrer terme, la més recent jurisprudència del TEDH⁸⁴ confirma en termes inqüestionables que la CP "*constitue incontestablement une "cause d'utilité publique"*".

3.1.5 La seva aprovació per decret

Aquí i arreu del món, les actuacions de CP s'aproven mitjançant la corresponent disposició administrativa.

En el cas de l'LRDA, aqueixa disposició ha d'ésser, en principi, un decret⁸⁵, segons que es dedueix del seu art. 172 (i concordants), en el qual s'estableix el contingut mínim que ha de tenir aital norma jurídica, mitjançant la qual s'autoritza l'inici de la concentració.

El mateix imposen la major part de les lleis autonòmiques⁸⁶ que regulen aquesta matèria, com ara la LARA andalusa (art. 47.2), l'LCP-GAL gallega (arts. 2.1 i 4.1) o bé l'LOADR asturiana (art. 23.1, lletra a).

És aquest, per tant, un motiu més a afegir a la llarga llista dels arguments favorables a una consideració publicista de la CP, puix que els negocis privats no s'inicien mai per una disposició administrativa de caire general, sinó per voluntat dels propis interessats, en base al principi civil de llibertat de pactes⁸⁷.

3.1.6 L'obligatorietat per a tots els afectats

A desgrat d'alguna sentència aïllada en la qual el TS pretenia presentar l'autonomia privada com un dels principis inspiradors de la CP espanyola⁸⁸, només cal fer un petit recorregut per

⁸⁴ Vid. la sentència del TEDH de 14.11.2000 (REF. 00002064, affaire Piron contra França).

⁸⁵ Val a dir que, quan la CP s'ha de realitzar en el marc d'altres actuacions públiques de més abast, també es preveu la seva determinació mitjançant ordre ministerial. Així ho preveu l'art. 50 de l'LRDA, en virtut del qual, "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".

⁸⁶ Cal fer, a aquest respecte, dues úniques matisacions:

1a) L'LCP-CYL no concreta que la concentració s'hagi d'aprovar per decret, però sí que estableix que s'ha d'aprovar mitjançant una norma de caràcter general (arts. 19 i 20), sense concretar-ne el rang jeràrquic.

2a) L'LFRIA, al seu torn, estableix la regla general de l'aprovació per decret, per bé que també preveu algunes excepcions. L'art. 2.2 diu, a aquest respecte, 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".

⁸⁷ Vid. els arts. 1.089 ("les obligacions neixen de la llei, dels contractes i quasicontractes...") i 1.091 del Codi civil ("Les obligacions ... han de complir-se segons el contingut dels contractes").

⁸⁸ Segons la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), la CP s'ha de dur a terme "respetando la equidad y la autonomía privada". Amb el primer element - l'equitat - estem d'acord, perquè és una

la normativa reguladora d'aquesta institució per a comprovar que - contràriament al que succeeix dins l'àmbit privat - la CP esdevé obligatòria per a tots els titulars de drets que recauen sobre finques incloses en el perímetre a concentrar. És així el que ha permès que autors com ara LÓPEZ RAMÓN⁸⁹ s'ocupin de la CP en el marc de les mesures coactives establertes per a la intervenció sobre les estructures territorials agràries.

Aquesta obligatorietat *ope legis* - prevista tant en la normativa estatal (art. 171.3 de l'LRDA) com en la major part de les lleis autonòmiques (arts. 47.3 de la LARA, 2.1 de l'LCP-GAL i 2.3 de l'LCP-CYL castellanolleonesa, entre altres) - constitueix, al nostre parer, una raó més a favor de l'encaix públic de la institució jurídica que ens ocupa. Si la CP fos un negoci privat, només obligaria els seus signataris, és a dir, aquells que en cada cas concret n'haguessin donat la conformitat, d'acord amb els ja esmentats arts. 1.089 i 1.091 del Codi civil.

3.1.7 El caràcter prestacional de la CP

Un dels arguments de l'agrarisme clàssic per a defensar la naturalesa privada de la CP era que els particulars en treuen beneficis. Al nostre parer, el fet de què els afectats per les actuacions de CP se'n puguin beneficiar no contradiu la naturalesa administrativa d'aqueixes actuacions. Entenem, a aquest respecte, que el servei als ciutadans no sols és compatible, sinó que també és indestruïble de la funció administrativa. Més encara, constitueix la raó de ser fonamental de les administracions públiques, en el nostre i en qualsevol altre ordenament jurídic democràtic⁹⁰.

La doctrina segueix aquesta mateixa línia argumental. El més expressiu, a aquests efectes, potser sigui ENTRENA CUESTA⁹¹, autor per a qui la prestació de serveis als ciutadans per part de les administracions públiques - i és evident que la CP aconsegueix aquesta funció⁹² - constitueix la veritable raó de ser del Dret administratiu, transformant l'antic Estat-polícia en el nou *Welfare State* o Estat del benestar.

Les administracions públiques es legitimen, doncs, acomplint l'imperatiu constitucional de restar al servei dels ciutadans. O, dit a la inversa i en paraules de MARTÍNEZ MARÍN⁹³, "el mal funcionamiento de los servicios públicos deslegitima al Estado, especialmente al Estado social". I, si ens centrem en les actuacions de CP, la conclusió no pot ser diferent.

El fet de què també la CP també produeixi efectes civils pot motivar, en tot cas, la catalogació de les corresponents actuacions com a actes administratius amb efectes de Dret privat, cosa que ja han apuntat alguns autors, com ara GONZÁLEZ PÉREZ⁹⁴ i LÓPEZ

manifestació dels principis de paritat i de proporcionalitat, que efectivament actuen com a inspiradors de la CP, tant a nivell nacional (*vid.* art. 202.2 de l'LRDA, que obliga a fer un repartiment proporcional de les càrregues entre tots els propietaris afectats) com a nivell universal (*vid.* la sentència del TEDH de 30.10.1991, REF. 00000300, d'acord amb la qual el respecte al principi de proporcionalitat és el millor baròmetre per a mesurar si una CP és justa o no). El segon element esmentat pel TS (l'autonomia privada), en canvi, considerem que no té acollida en el nostre règim jurídic de la CP, puix que xoca frontalment amb les previsions de l'art. 171.3 de l'LRDA, a tenor del qual la CP esdevé obligatòria per a tots els interessats des de la publicació del decret.

⁸⁹*Vid.* Fernando LOPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 284, *ab initio*, en relació a p. 316, 329, 330, 331 i concordants.

⁹⁰Cal recordar, en aquest sentit, que la Constitució espanyola de 1978 estableix que "l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals ..." (art. 103.1). En referir-se als interessos generals, òbviament, el text constitucional no exclou el benefici dels ciutadans afectats per les actuacions administratives, perquè aquests beneficis són la conseqüència lògica del nou concepte de l'Administració democràtica que ha aportat el text constitucional. Així ho indica l'exposició de motius de l'LRJAPPAC, segons la qual, "la Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos ...". La part dispositiva del mateix text legal confirma aquesta interpretació dels principis constitucionals en matèria d'actuacions administratives, assenyalant explícitament que eixes actuacions es regeixen "por criterios de ... servicio a los ciudadanos" (art. 3.2).

⁹¹Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, p. 48 i 49.

⁹²Emprem aquí un concepte ampli de servei públic, en el sentit que indica José ROBERTO DROMI, *op. cit.*, p. 92. Aquest professor argentí, ultra afirmar que els serveis públics han existit sempre i que constitueixen la veritable raó del naixement de l'Estat, manifesta que aqueixos serveis estan dotats "de un régimen llamado de Derecho público, que es común a todo el obrar público y no constituye privilegio sólo de los servicios, sino también de las otras misiones estatales, llamadas "fomento, limitaciones, intervención, etc.".

⁹³Antonio MARTÍNEZ MARÍN, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁴Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 330.

RAMÓN⁹⁵ .

En definitiva, sembla poc discutible que el fet de què els propietaris afectats per les actuacions de CP se'n beneficiïn no ha de servir d'argument per a excloure aquesta institució de l'àmbit del Dret públic. Ben al contrari, al nostre parer, constitueix un més dels arguments que justifiquen l'encaix administratiu que propugnem, perquè - com ha escrit COSCULLUELA MONTANER⁹⁶, recolzant-se en la doctrina del servei públic - "el Derecho Público no debe explicarse como una instrumentación jurídica de las ideas políticas de soberanía o de autoridad y mando, sino como un Derecho de los servicios públicos".

3.1.8 El sistema administratiu i judicial de control

L'administrativista ENTRENA CUESTA⁹⁷ ofereix un criteri inefable per a la determinació de la naturalesa pública o privada de les normes, en funció del tipus de tribunals que n'han de controlar l'aplicació: "Si es administrativa, será competente la jurisdicción de este carácter; en caso contrario, la competencia corresponderá a los tribunales ordinarios". Al nostre parer, l'aplicació d'aquest assenyat criteri doctrinal ens aboca a una consideració administrativa de les actuacions de CP, puix que és ben sabut que aquestes actuacions estan sotmeses al doble sistema de control dels recursos administratius i, ja en seu jurisdiccional, dels recursos contenciosos administratius.

L'art. 212 de l'LRDA estableix 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". Aplicant-hi l'inobjectable criteri d'ENTRENA CUESTA - que, per la seva pròpia obvietat, és una qüestió absolutament pacífica en la doctrina i en la jurisprudència -, s'arriba a la conclusió de què aquesta remissió legal⁹⁸ constitueix *per se* una constatació més de la procedència de l'encaix administratiu de la CP. Tant és així que l'LRDA només remet als tribunals civils en el supòsit concret previst en l'art. 232.1⁹⁹.

Aquest mateix sotmetiment de les actuacions de CP als corresponents recursos administratius i contenciosos administratius està igualment vigent en la normativa autonòmica. Així es pot comprovar analitzant els arts. 12 de la LARA andalusa, 39 a 43 de l'LCP-GAL gallega, 33 de l'LOADR asturiana i 49 a 53 de l'LCP-CYL. I el mateix s'esdevé en les regulacions de la CP a nivell del Dret comparat.

Val a dir que aquesta línia argumental ja comença a ésser acceptada per la doctrina més moderna sobre CP. Mereix una menció especial, en aquest sentit, l'estudi d'ALENZA GARCÍA¹⁰⁰ sobre les actuacions navarreses de CP, en el qual no sols admet l'encaix administratiu que aquí tractem de fonamentar, sinó que fins i tot s'estranya (justament com ens passa a nosaltres) de què hi hagi tan pocs administrativistes que s'hi hagin endinsat fins ara.

3.1.9 L'explícita qualificació legal com a actuació administrativa

Al nostre parer, amb els fonaments jurídics anteriorment exposats, ja n'hi hauria prou per a considerar la regulació de la CP com una institució jurídica de caire públic. L'argument definitiu, tanmateix, per al seu encaix dins l'àmbit del Dret administratiu - i, si hom vol ésser

⁹⁵Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 329.

⁹⁶Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, *op. cit.*, p. 447.

⁹⁷Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, p. 26.

⁹⁸D'acord amb el Dret vigent, cal entendre feta aquesta remissió als arts. 102 i següents de l'LRJAPPAC (reguladors de la revisió d'ofici i del sistema d'impugnació dels actes de les administracions públiques en via administrativa), així com a l'LJCA (l'art. 37 de la qual deixa ben clar el caràcter administratiu dels actes impugnables per la via jurisdiccional contenciosa administrativa). D'altra banda, els arts. 213 a 217 de l'LRDA també s'ocupen dels recursos administratius admissibles en matèria de CP, mentre que l'art. 218 regula els recursos contenciosos administratius contra l'acord de CP.

⁹⁹A tenor de l'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 ordinaria".

¹⁰⁰José Francisco ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 88.

més exacte, dins el vessant agrari del Dret administratiu econòmic - ens l'aporta la legislació vigent. Si hom analitza acuradament el text refós de 1973, s'arriba a la conclusió de què s'hi parteix d'aquesta perspectiva administrativa, per dues raons principals:

1a) Perquè s'inclou la regulació de la CP dins el marc de l'LRDA, dedicada a regular els procediments administratius especials relacionats amb l'intervencionisme de l'Administració agrària sobre les estructures agràries.

2a) Perquè l'art. 5è d'aquesta norma jurídica fa més palesa encara eixa decantació legal per la consideració administrativa de la institució, atès que s'hi qualifica explícitament la CP com una de les "actuacions" de l'Administració agrària, és a dir, com una actuació administrativa. El mateix s'esdevé en la moderna legislació autonòmica, com es pot comprovar en analitzar els preceptes següents:

- Arts. 8è (en el qual es conceptuen les actuacions de CP com a funció de l'organisme administratiu *Instituto Andaluz de Reforma Agraria*, IARA) i 12 de la LARA, (que identifica com a actes administratius els corresponents a les actuacions de reforma agrària, ben entès que la LARA inclou també la regulació de la CP d'Andalusia).

- Arts. 10 i següents de l'LOADR¹⁰¹ asturiana, encapçalats per l'expressiu títol "De las actuaciones de la Administración ...", referit a totes les actuacions que duu a terme l'Administració autonòmica asturiana encarades a la reordenació agrària, entre les quals també s'inclouen (arts. 16 a 39) les de CP.

- Art. 14.1 de l'LFRIA navarresa, d'acord amb el qual és l'Administració qui duu a terme la concentració, mentre que la comissió local només l'auxilia¹⁰².

Aquests preceptes legals confirmen el criteri de DOMÍNGUEZ BERRUETA¹⁰³, segons el qual hi ha una gran interrelació posicional entre la major part de les institucions que hom considera incloses en el Dret agrari, ben entès que totes elles tenen en comú que "han sido precedidas de la creación de un organismo administrativo"¹⁰⁴, con finalidades claramente administrativas, regulado por el Derecho administrativo y sujeto igualmente en su fiscalización a procedimientos y cauces típicamente administrativos". Observis que tots aquests elements comuns són de caràcter administratiu, i, per tant, condicionen la naturalesa d'aquestes institucions agràries, entre les quals es troba la CP.

Hom podria objectar que el legislador també contempla la possibilitat de les que anomena "concentraciones de carácter privado". I hem de reconèixer que és una variant molt diferent de la que conforma el procediment ordinari de la CP. Així i tot, malgrat el tenor literal de l'art. 240 de l'LRDA, considerem que ni tan sols en aquest cas es pot predicar el caire privat de la regulació que ens ocupa. Certament, els propietaris afectats hi tenen un marge d'autogestió molt superior al que l'LRDA (distanciant-se de la tendència que domina en el Dret comparat) atorga als propietaris en el procediment ordinari; però la seva actuació sempre resta sotmesa a sengles autoritzacions administratives¹⁰⁵: la que permet de continuar el

¹⁰¹ Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural.

¹⁰² El trist paper que es reserva a les comissions locals de CP en el marc de l'LRDA s'aguditzava encara més en aquesta Llei autonòmica, els articles 14.2 i 15 de la qual les releguen a la condició d'òrgans col·legiats de naturalesa merament consultiva. Adhuc el nom amb el qual han estat rebatejades - "Comisiones Consultivas de Concentración Parcelaria" - confirma la voluntat d'aquest legislador autonòmic de marginar aquests òrgans col·legiats de la gestió de la CP, cosa que contrasta amb el que s'esdevé a nivell del Dret comparat, alhora que no s'adiu gens amb els manaments constitucionals de foment de la participació ciutadana.

¹⁰³ Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰⁴ Així i tot, com acaba reconeixent aquest autor, en el cas de la CP, el procés va ser a la inversa: primer es va aprovar la Llei de 20 de desembre de 1952, i, a l'any següent, es va crear el SCP, per Ordre ministerial de 16 de febrer de 1953. Aquesta matisació, emperò, no desvirtua l'argument de fons d'aquest autor, puix que les primeres concentracions - dutes a terme amb caràcter experimental - van ésser gestionades per una anomenada *Comisión Central*, adscrita al Ministeri d'Agricultura. El caràcter administratiu, per tant, també es fa palès en aquest cas, ja que, com diu el propi DOMÍNGUEZ-BERRUETA, "se señala la concentración parcelaria como una función administrativa llevada a cabo por órganos del Ministerio de Agricultura".

¹⁰⁵ Sembla, doncs, inapropiada la denominació "concentraciones de carácter privado", que emprava l'LRDA i copien mimèticament algunes legislacions autonòmiques. Resulta més adient, perquè s'adiu més al seu contingut real, la denominació utilitzada pel legislador de Castella i Lleó, en l'art. 74

procediment incoat a iniciativa privada i la que dóna la conformitat a la documentació esmentada en els arts. 3.1 i 7.2 del Decret 2059/1974, de 27 de juny¹⁰⁶. Així, doncs, ni tan sols en aquest cas extrem perd la regulació de la CP el seu caràcter administratiu.

Val a dir, en qualsevol cas, que la regulació de les malanomenades "concentracions de caràcter privat" és pràcticament marginal o simbòlica, dins el conjunt de la regulació legal de la CP, puix que l'LRDA només hi dedica el darrer dels seus preceptes reguladors de la institució¹⁰⁷. D'altra banda, a nivell pràctic, són més aviat escasses les concentracions iniciades per aquesta via, i algunes d'elles han hagut d'acabar arxivades¹⁰⁸.

En definitiva, hom pot dir que les actuacions de CP - amb les matisacions apuntades - són actuacions pròpies de l'Administració gestora competent. Els hi seria, per tant, perfectament aplicable - *mutatis mutandi* - el criteri exposat per DE CASTRO¹⁰⁹, segons el qual "la transformación jurídica del campo requiere, en las dos etapas de expropiación y redistribución de tierras, una intensa actuación administrativa".

Així, doncs, a la vista de la normativa vigent a nivell estatal (i el mateix podríem dir en relació a les lleis autonòmiques aprovades fins ara, així com a les regulacions vigents a nivell de Dret comparat), les actuacions de CP són de naturalesa administrativa. I, si el propi legislador configura la CP com a actuació administrativa (*vid.* art. 5è LRDA), entenem que cal ésser coherent amb aqueixa qualificació legal, i, en conseqüència, hem de considerar que, com venim defensant, ens estem movent dins l'àmbit del Dret administratiu.

És per això que la doctrina legal, quan es refereix als tràmits de la CP, els defineix - igual que ho fa l'art. 5è de l'LRDA - com a actuació administrativa¹¹⁰. La STS de 29.3.1999 (Arz. 2851) ho ha acabat de confirmar, quan inclou la CP entre les que anomena "actuaciones administrativas de gestión que, "ratione materiae" se subsumen en el título competencial de la agricultura".

3.1.10 La jurisprudència constitucional sobre la superposició de la legislació agrària a la legislació civil

Quan hom consulta als civilistes sobre la naturalesa de la CP, solen aduir que és una institució jurídica de caire privat, perquè la seva convicció de què el dret de propietat és el pal de paller del Dret civil els duu a la conclusió de què la concentració pertany a aquest àmbit normatiu, puix que el que fa, al capdavall, és redistribuir la propietat rústica¹¹¹.

Tanmateix, per molta lògica que sembli tenir aquest raonament, val a dir que el TC ja el va desautoritzar en la sentència relativa a la LARA andalusa¹¹². A més a més, caldria objectar-hi que, si es dugués aquest plantejament reduccionista als seus últims extrems, hom arribaria a la conclusió de què les CA no podrien legislar sobre cap de les matèries relacionades

de l'LCP-CYL, el qual s'encapçala amb la rúbrica "Concentraciones de realización compartida".

¹⁰⁶ Decret 2059/1974, de 27 de junio, pel qual s'aprova provisionalment el procediment de CP de caràcter privat establert en l'article 240, apartat 2, de l'LRDA.

¹⁰⁷ L'LRDA es limita a apuntar dues modalitats procedimentals específiques (punts I i II de l'art. 240), de les quals només la segona ha estat desenvolupada reglamentàriament, cosa que es va fer mitjançant el "Decreto 2059/1974, de 27 de junio, por el que se aprueba provisionalmente el procedimiento de concentración parcelaria de carácter privado establecido en el art. 240, apartado II, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario" (BOE núm. 173, de 20.07.1974).

¹⁰⁸ A la Comunitat Balear, per exemple, només s'ha engegat un expedient de CP de caràcter privat (zona de Son Mesquida, a l'illa de Mallorca), i va haver d'ésser suspès per causes atribuïbles als propis interessats, segons que ens ha informat la corresponent Administració agrària. La situació a altres CA no és massa diferent.

¹⁰⁹ Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 387.

¹¹⁰ *Vid.*, per totes, les STS de 14.12.1983 (Arz. 6342) i 26.10.1992 (Arz. 7987).

¹¹¹ *Vid.* un compendi d'aquests plantejaments civilistes en els antecedents de la STC 37/1987, de 26 de març. Com a mostra representativa d'aquesta tendència doctrinal, *vid.* l'estudi d'Angel M. LOPEZ Y LOPEZ, *Propiedad Agraria y ...*, *op. cit.*, p. 43 i s. La convicció en l'exclusivitat civil de la regulació de la propietat duu aquest catedràtic a dogmatitzar que "la propiedad es por definición el corazón del Derecho civil".

¹¹² *Vid.* STC 37/1987, de 26 de març, en la qual el TC es nega a assumir que la regulació del dret de propietat sigui realment "el núcleo de la legislación civil". L'alt tribunal considera que aquest argument civilista no és convincent, puix que parteix d'un concepte unitari del dret de propietat que no s'adiu amb el que configura la Constitució espanyola de 1978, el qual ultrapassa els límits de les lleis civils, de manera que també pot ésser regulat per lleis agràries, urbanístiques, etc.

amb la propietat, puix que tot el que s'hi relacionés seria legislació civil, i prou és sabut que aquesta matèria és - amb les excepcions de les comunitats amb Dret civil o foral propi - de competència exclusiva de l'Estat, ex art. 149.1.8a de la Constitució.

D'acord amb el FJ 8 de l'esmentada STC, la delimitació concreta del dret de propietat no constitueix un feu exclusiu del Dret Civil, perquè "no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada"¹¹³. Traslladant aquest plantejament a l'àmbit de la propietat rústica, l'alt tribunal declara taxativament 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".

Hom pot dir, per tant, que la regulació del dret de propietat ha experimentat un desplaçament, des dels dominis del Dret privat vers els que són propis del Dret públic. I el TC sembla haver assumit que les lleis agràries - ara més que mai - han quedat definitivament integrades en aquest darrer àmbit normatiu¹¹⁴. Hi ha dos motius per a creure-ho:

1r) Aquest tipus de legislació ha de vetllar principalment pels interessos públics. En paraules del propi 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 titular ...".

2n) Per tal de poder aconseguir aquesta finalitat d'interès general, el legislador agrari està habilitat constitucionalment per a configurar el contingut del dret de propietat, la qual cosa significa una superació del estrictes àmbits del Dret civil. Aquesta definitiva ruptura dels lligams civilistes es produeix com a conseqüència de què les lleis agràries, en funció dels objectius públics que els hi són propis, estableixen, com diu el mateix TC, "una regulació de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha".

En definitiva, el TC reconeix a la CA d'Andalusia competència per a legislar en matèria de reforma agrària precisament perquè aquesta regulació no pertany ja, com s'havia argumentat tradicionalment¹¹⁵, a l'àmbit del Dret civil. Això ens duu a considerar que, puix que la CP és una de les eines mitjançant les quals els poders públics duen a terme la reforma agrària¹¹⁶, la citada jurisprudència constitucional suposa un argument més - i no, certament, el menys important - per a l'encaix públic d'aquesta institució jurídica, la procedència del qual creiem que ja hem demostrat amb escreix.

En darrer terme, caldria afegir que l'estudi de la CP des de l'exclusiva perspectiva civilista condueix a conclusions tan poc consistents com la defensada per l'Audiència Provincial d'Ourense, que rebutja l'atribució de la propietat derivada d'un procés de CP, amb la fàtua argumentació de què la propietat només s'adquireix pels mitjans que contempla l'art. 609 del Codi civil. És aquest un cras error interpretatiu, que el TS s'ha encarregat de posar en evidència en la STS de 23 de febrer de 1999 (Arz. 1851), en la qual (contrariant les tesis de

¹¹³Un plantejament sensiblement similar el defensa Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 294, 353 i concordants, al parer del qual, l'intervencionisme públic constitueix la conformació administrativa del dret de propietat, fins a l'extrem que es pot parlar de l'existència d'un autèntic règim administratiu de la propietat privada.

¹¹⁴Cal recordar que, a l'any 1965, Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, p. 53 i s. ja s'havia avançat a aquest posicionament del TC, reconeixent el caire administratiu de lleis agràries com ara la Llei de 3 de juny de 1868, sobre dessecació de llacunes i zones humides i sobre "caseros", colònies agrícoles i foment de la població rural, de la qual va dir que era un precedent de la introducció de la CP al nostre país.

¹¹⁵*Vid.*, entre altres, José Manuel RUÍZ-RICO RUÍZ i Antonio GÁLVEZ CRIADO, *op. cit.*, p.129.

¹¹⁶Aquesta concepció de la CP com a eina de reforma agrària ha quedat consagrada al màxim nivell jurídic en les Constitucions latinoamericanes de l'Equador (art. 51.a) i el Perú (art. 159.1).

l'Audiència esmentada) l'alt tribunal assegura que la recurrent "adquirí la finca controvertida ... por adjudicación en el procedimiento de concentración parcelaria".

3.2 Precedents doctrinals per a un estudi de la CP des de la perspectiva administrativa

Ens ensenya ENTRENA CUESTA¹¹⁷ que l'intervencionisme públic va ésser una causa determinant per al naixement del Dret administratiu. Al seu torn, i filant més prim, LÓPEZ RAMÓN¹¹⁸ conceptua el Dret administratiu agrari com el règim jurídic de la intervenció administrativa en l'agricultura. La lògica concatenació d'ambdós plantejaments doctrinals ens duu directament a l'encaix de la CP en aquesta disciplina jurídica, com a manifestació que és de l'intervencionisme agrari. És aquesta una conclusió que es va introduint lentament en la nostra doctrina, en la qual s'observa una lleu però perceptible propensió a acceptar aquest posicionament, els punts més significatius de la qual resumim tot seguit.

A l'any 1950, LÓPEZ RODÓ¹¹⁹, sense proposar-s'ho expressament, ja va sentar les bases per a l'atracció d'aquesta institució vers els dominis del Dret administratiu, en rebutjar el plantejament privatista segons el qual la regulació del dret de propietat és feu exclusiu del Dret civil. La sentència del TC sobre la LARA li ha donat la raó en aquest aspecte molts anys després. Argumentava aquest administrativista que "hoy los perfiles de la propiedad no se definen por el Derecho privado, sino por las múltiples restricciones que se le han impuesto por motivos de interés público¹²⁰". I, apropant la seva argumentació a l'àmbit jurídic que aquí ens interessa particularment, es referia en concret a la propietat agrària, tot dient: "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".

Aquell mateix any, BALLARÍN MARCIAL es referia a la CP com a institució jurídica clau per a la demostració de la seva teoria de què l'antiga distinció radical entre el Dret públic i el Dret privat ja havia estat superada¹²¹ (opinió que més tard corroboraria DE LOS MOZOS¹²²). El seu *iter* discursiu - basat en l'anàlisi de la regulació francesa de la CP - el duia a l'asseveració de què "el *remembrement* ... ha alcanzado en Francia un notable relieve y es una de las instituciones más interesantes del Derecho agrario administrativo".

Dos anys després de la publicació d'aquest plantejament doctrinal, es promulgava la primera Llei espanyola de CP. I a l'any següent, GONZÁLEZ PÉREZ¹²³ - en clara sintonia amb els criteris exposats per LÓPEZ RODÓ, declarava sense embuts que "la concentración parcelaria es una función administrativa". No mancaven raons per a adoptar aquest posicionament, ja que, com argumenta el mateix 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".

A l'any 1954, DE CASTRO Y BRAVO¹²⁴ aporta un nou argument per a la consideració administrativa de la CP, a l'argumentar que la regulació de l'intervencionisme agrari no pot

¹¹⁷ Cfr. Rafael ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, p. 48 i 49.

¹¹⁸ Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 282.

¹¹⁹ Laureano LOPEZ RODO, *op. cit.*, p. 135.

¹²⁰ Aquest plantejament era molt agosarat quan ho va exposar, a l'any 1950, en plena efervescència de l'agrariisme clàssic, d'orientació marcadament filoprivatista. Prop de quaranta anys més tard, tanmateix, el TC li ha vingut a donar la raó, assumint els seus arguments, en la STC 37/1987, de 26 de març, en la qual s'empren criteris pràcticament idèntics als publicats fa tant de temps per aquest catedràtic i exministre.

¹²¹ És molt interessant, en aquest sentit, l'article de Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Aspectos del Derecho Administrativo Agrario en Francia. El "remembrement" o concentración (1)*, RAP, vol. I, núm. 2, maig-agost de 1950.

¹²² José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, p. 63. Aquest agrarista critica que es pretengui separar els diferents aspectes de la CP, "aludiendo a ella como procedimiento o como institución, para ver el reflejo de una distinción entre Derecho público y Derecho privado, sin caer en la cuenta de que el Derecho es uno".

¹²³ Jesús GONZALEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 134.

¹²⁴ Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 388.

ésser analitzada adientment des de la perspectiva del Dret privat. En els seus propis mots, "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". En conseqüència, no sols és possible estudiar la CP des de la perspectiva del Dret administratiu, sinó que aquesta branca jurídica constitueix la ubicació més adient i avantatjosa per a la CP.

Bé sigui influït pels anteriors autors, bé sigui *de motu proprio*, el cas és que, a l'any 1960, CARRETERO GARCÍA¹²⁵ s'afegeix decididament a la incipient tendència doctrinal vers una concepció publicista de la CP. Aquest Registrador de la Propietat, sobre la base jurídica de la respectiva regulació legal, no va dubtar a proclamar obertament el caràcter administratiu de la institució, contraposant-la a les permutes forçoses, el caràcter privat de les quals predica. Aquesta convicció administrativista fonamentada en el nostre Dret positiu es fa particularment evident quan manifesta que "... dentro de España, ... se ha acogido un sistema administrativo y enérgico de Concentración Parcelaria, ...".

Al seu torn, SANZ JARQUE, en sengles obres dels anys 1961 i 1963, flexibilitza els plantejaments privatistes de l'agrariisme clàssic, deixant constància de què res no s'oposa a una ubicació publicista de la CP. El seu reconeixement explícit de què la regulació d'aquesta millora, "como institución jurídica, ... cabría encuadrarla en el Derecho Público por las normas de procedimiento que contiene y por la utilidad pública que representa"¹²⁶, "... " és tot un estímul per a l'assaig de justificació de la reubicació que aquí propugnem.

Val a dir que aquest agrarista no sols deixa la porta oberta a futures investigacions jurídiques encarades a l'encaix públic de la institució, sinó que - com a bon didacta que és - facilita la tasca als juristes que optin per aquesta via alternativa, apuntant-los-hi dues de les principals idees que poden fonamentar la seva argumentació jurídica: la naturalesa procedimental de la CP i la seva preceptiva declaració d'utilitat pública. Aquesta és precisament la línia de treball que emprem aquí, entenent que, en efecte, el caire essencialment procedimental¹²⁷ del règim jurídic de la CP i la preceptiva declaració d'utilitat pública¹²⁸ de totes les actuacions de concentració constitueixen, no els únics, però sí dos dels principals fonaments que es poden al·legar per a la justificació de l'encaix administratiu d'aquesta institució jurídica.

Seguint amb l'ordre cronològic de les exposicions doctrinals, hem de fer-nos ressò de què la primera incorporació de la CP a un manual de Dret administratiu es la que va efectuar Aurelio GUAITA¹²⁹, el qual ja s'ocupà de la CP en l'edició de 1964 de la seva obra "Derecho Administrativo Especial", bo i puntualitzant-hi que es tracta d'una institució afectada simultàniament per normes de Dret públic i de Dret privat.

Tot i que no esmenta explícitament la CP, també trobem un punt de recolzament per al nostre plantejament administrativista en el manual de Dret agrari de BALLARÍN MARCIAL¹³⁰ de l'any 1965. Després de reconèixer-hi 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", reconeix que "son muy numerosas las normas de Derecho público afectantes hoy a la agricultura" i que "es del Derecho público agrario de donde nos vienen muchas de las nuevas instituciones del D. a. moderno". No cal dir que una de les institucions

¹²⁵Tirso CARRETERO GARCÍA, *La Ley de Permutas forzosas. Glosa*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", núms. 382-383, març-abril de 1960, p. 195. D'acord amb aquest autor, "para la lucha contra el minifundio se han venido proponiendo dos caminos principales: el enérgico de la concentración parcelaria de carácter administrativo, ... y el más lento y templado de las permutas forzosas de carácter jurídico-privado ...".

¹²⁶Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 41.

¹²⁷*Vid., ad exemplum*, els arts. 201 (procediment simplificat d'urgència) i 240 (procediments especials de l'anomenada "concentració de caràcter privat") de l'LRDA, a més de la regulació del procediment ordinari de concentració, regit bàsicament pels arts. 171 a 239 del mateix text legal.

¹²⁸*Vid.* art. 172, lletra a), en relació en l'art. 171, *in fine*, de l'LRDA.

¹²⁹Aurelio GUAITA, op. cit., p. 215 a 231.

¹³⁰Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 83 i 359.

jurídiques en les quals queda més palesa l'aplicació de la funció social de la propietat rústica - i, en definitiva, l'intervencionisme dels poders públics en l'agricultura - és precisament la CP, com es pot comprovar rellegant els dos primers preceptes de l'LRDA. Ni que sigui indirectament, doncs, aquest agrarista també estava obrint via per a una consideració administrativa d'aquesta millora rural.

Fent un salt en el temps, arribem a l'any 1975 i ens trobem amb dues postures doctrinals ben significatives, als efectes que ens ocupen:

- D'una banda, el propi SANZ JARQUE¹³¹, bo i seguir decantant-se per la vessant privada del Dret agrari, reconeix, si més no, que no és pot qualificar aquesta branca jurídica ni com absolutament privada ni com absolutament pública, tot remarcant-hi que "no cabe desconocer en su conjunto la gran cantidad de normas de matiz netamente público".

- D'altra banda, entenem que mereix una atenció especial el valent al·legat de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO¹³², mitjançant el qual reivindica la ubicació del Dret agrari (i, amb ell, hem d'entendre que hi havia d'anar inclosa la CP) en l'àmbit jurídic del Dret administratiu. Després de declarar-se plenament conscient del caire polèmic que havia de tenir la seva proposta, aquest administrativista argumenta la necessitat d'un canvi radical dels plantejaments doctrinals predominants en aquell moment a aquests efectes. Tot fent una repassada a la doctrina clàssica (de la qual remarca les mancances i la dificultat que tenia per a explicar, des dels seus plantejaments privatistes, el predomini públic de la regulació agrària dels darrers decennis), MARTÍN-RETORTILLO planteja directament la qüestió clau en aquesta matèria: "¿Sería muy herético el señalar que el Derecho agrario, con los matices y especialidades que se quiera, no es, en definitiva, sino una parte del Derecho público interno o, más concretamente todavía, del Derecho administrativo?". Lògicament, en la mateixa formulació de la pregunta, ja hi anava inclosa la seva resposta personal. I cal reconèixer que - a la vista dels arguments que, en el mateix sentit, venim exposant - no li mancava raó per a plantejar la qüestió en els termes expressats.

Seguint en aquesta mateixa línia argumental, a l'any 1977, registrem un ben fonamentat treball de DOMÍNGUEZ-BERRUETA¹³³, en el que es lamenta de l'escàs interès manifestat per la doctrina administrativa per les qüestions agràries, tot recordant, a aquests efectes, que el Dret agrari no és ú

ública, aquest autor remarca la importància que té per al Dret administratiu l'anàlisi de les institucions agràries, atès que "la actividad administrativa concurrente en estas materias de Derecho agrario es demasiado cuantitativa como para poder menospreciarla". Una d'aquestes matèries és precisament la CP.

A l'any 1986, PALACIOS AYECHU¹³⁴ incloïa en la seva tesi doctoral sobre el règim jurídic de la CP l'afirmació de què "la concentración es realizada únicamente por acción oficial, aun cuando una de las vías que la origine sea la iniciativa privada".

Finalment, als anys noranta, han demostrat la seva proclivitat a la consideració administrativa de la institució els següents autors:

- TÉLLEZ DE PERALTA y NAVARRO CASTILLO¹³⁵, els quals, després d'analitzar comparativament l'estatal LRDA i l'andalusa LARA, arriben a la conclusió de què, en ambdues normes legals, la CP està conceptuada com una actuació administrativa i regida per un procediment administratiu. Per aquesta raó, decideixen allunyar-se de la doctrina civilista majoritària - favorable a la consideració de la CP com a subrogació real -, manifestant-se obertament partidaris de la naturalesa jurídica pública de la institució.

¹³¹ Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 32.

¹³² Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Agrario y ...*, op. cit., p. 175.

¹³³ Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, op. cit., p. 29 i 31.

¹³⁴ María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 146.

¹³⁵ José Damián TÉLLEZ DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, op. cit., p. 451 a 460.

- LÓPEZ RAMÓN¹³⁶, administrativista per al qual "la intervenció sobre les estructures territorials agràries constitueix el objecte de les actuacions administratives ...". Cal recordar, a aquest respecte, que la CP forma part d'aquesta modalitat intervencionista. Així ho reconeix explícitament el mateix autor, tot afirmant que, "junto a las actuaciones administrativas sobre grandes zonas, como mecanismo también tendente a la transformación territorial, ha de incluirse la concentración parcelaria". Conseqüentment amb aquest reconeixement, inclou l'anàlisi de la CP en el marc del Dret administratiu agrari.

- ALENZA GARCÍA¹³⁷, jurista per al qual està tan clara la naturalesa administrativa de la concentració que àdhuc s'escandalitza que en algun moment s'hagi posat en dubte la possibilitat de l'encaix administratiu que aquí tractem de justificar ("En un primer momento - exclama sorprès- se discutió hasta el carácter público o privado de la institución"). Al seu parer, aïtals posicionaments doctrinals només s'expliquen com a conseqüència directa d'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 manquen manifestacions doctrinals favorables a l'encaix públic de la CP¹³⁸. I és que - a desgrat del que havia defensat el classicisme agrari¹³⁹ - ens estem movent dins l'àmbit de les que el TC¹⁴⁰ ha definit com a "actuaciones administrativas de gestión". El que sí que manquen són monografies íntegrament dedicades a l'anàlisi d'aquesta institució des de la perspectiva publicista. Esperem que el present treball de recerca pugui contribuir a solventar aquesta llacuna doctrinal.

4. El Dret administratiu, com a Dret estatutari de les administracions públiques

4.1 Visió general

El Dret administratiu pertany a l'àmbit jurídic del Dret públic, el qual - a diferència del que s'esdevé amb el Dret privat - pressuposa que n'han de ser destinataris, o n'han de resultar afectats, un o més ens administratius.

Aquesta és, si més no, l'opinió de bona part de la doctrina jurídica¹⁴¹, que segueix així la ruta administrativista oberta pel professor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Així, per citar un exemple il·lustratiu, MORELL OCAÑA¹⁴² parteix de la base d'una acceptació generalitzada de la consideració del Dret administratiu com "el propio y peculiar de las Administraciones Públicas", bo i matisant que "viene a ser un conjunto de reglas y principios jurídicos ordenadores de un *status* o cualidad jurídica, la de ente administrativo, que proporciona un específico modo de ser a determinados sujetos". No menys explícit es mostra, a aquest respecte, el professor PARADA¹⁴³, el qual, considerant que les normes administratives tenen com a subjecte o com a destinatari una Administració pública, puntualitza que "són normes de Dret públic les que pressuposen sempre com a destinataris, com a subjectes de Dret, l'Estat o les Administracions Públiques".

D'acord amb aquest sector doctrinal, el Dret administratiu és, per tant, el Dret de les

¹³⁶Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 283, 314, 328 i concordants.

¹³⁷José Francisco ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 88.

¹³⁸Per això coincidim amb Luis POMED SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 137, quan 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".

¹³⁹Caldria recordar aquí les paraules escrites en un primer moment per Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria*, "Revista de Estudios Agro-sociales" núm. 4, juliol-setembre de 1953, p. 82, quan assegurava 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". Com ja ha quedat dit en els apígrafs precedents, el TC ha desautoritzat la filosofia subjacent en aquesta afirmació (segons la qual tot el que afecta el dret de propietat pertany indefectiblement al Dret privat), deixant ben clar que s'ha de tenir en compte, a aquests efectes, de quin tipus de propietat s'està parlant.

¹⁴⁰*Vid.*, ad exemplum, la STC 95/1986, de 10 de juliol, FJ 3.

¹⁴¹Cfr. Luis COSCULLUELA MONTANER, *Prólogo*, en José ROBERTO DROMI, *Introducción al Derecho Administrativo*, Editorial Grouz, Madrid, 1986.

¹⁴²Luis MORELL OCAÑA, *op. cit.*, p. 55 i 56.

¹⁴³Ramón PARADA, *op. cit.*, p. 12 i 14.

administracions públiques, i, com a tal, un Dret estatutari. És, doncs, una de les branques jurídiques que - com el Dret laboral i el Dret mercantil - tenen uns subjectes específics als quals va destinada o als quals afecta necessàriament la seva normativa.

Hi ha altres autors, emperò que, bo i acceptant aquesta característica essencial, entenen que aquest no és un tret definitori del Dret administratiu pròpiament dit, sinó que es tracta d'una característica únicament predicable del Dret administratiu d'ascendència napoleònica, que és el que predomina a l'Europa continental. Aquesta és, en concret, la postura doctrinal de COSCULLUELA MONTANER¹⁴⁴, segons el qual, allò que distingeix precisament el sistema del *Rule of Law* del sistema napoleònic de Dret administratiu és que aquest darrer atribueix a les administracions públiques un seguit de prerrogatives que les situen en un pla de superioritat, en les seves relacions amb els administrats. Abunda en aquest plantejament doctrinal ENTRENA CUESTA¹⁴⁵, per bé que ho fa puntualitzant que es tracta de dos sistemes diferents de sotmetiment de l'Administració al Dret: en el sistema anglosaxó del *Rule of Law*, queda sotmesa al Dret privat, mentre que en el sistema administratiu continental es sotmet predominantment al Dret públic. Així ho admet també la doctrina internacional, com palesa GAUDEMET¹⁴⁶, segons el qual "*En Angleterre, le droit administratif demeure longtemps inhoré et le principe du "rule of law" conduit à soumettre l'administration aux règles de droit ordinaire"*.

Val a dir, en tot cas, que, àdhuc dins l'àmbit territorial dominat per la concepció napoleònica, el Dret administratiu no afecta únicament - ni, a cops, substancialment - les administracions públiques. A aquest respecte, hi ha dues remarques a fer:

- D'una banda, el Dret administratiu integra normes jurídiques que van des de les que tenen les administracions públiques com a destinatari específic fins a les que es destinen fonamentalment als particulars i que només afecten els ens administratius en el sentit d'atorgar-los-hi una funció arbitral o sancionadora¹⁴⁷.

- D'altra banda, no totes les normes jurídiques destinades als ens públics ho són a ens de caire estrictament administratiu, sinó que també n'hi ha de destinades a regular l'activitat administrativa d'òrgans del poder judicial o del poder legislatiu¹⁴⁸, com també remarca COSCULLUELA MONTANER¹⁴⁹.

4.2 El *ius proprium* de l'Administració gestora de la CP

El Dret administratiu ha esdevingut un marc complex, en el si del qual entenem que el legislador dels anys setanta va voler reservar un lloc per a la institució jurídica de la CP. Ho va fer mitjançant l'ordenament estatutari¹⁵⁰ del que havia de ser el seu ens gestor - l'*Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario* (en endavant, IRYDA) -, integrat per la seva norma jurídica fundacional (Llei 35/1971, de 21 de juliol), el text refós de 1973 (LRDA) i el reguitzell de normes jurídiques reglamentàries dictades per al seu desplegament.

La voluntat del legislador de què aquella normativa constituís un ordenament estatutari

¹⁴⁴Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, op. cit., p. 44 i s.

¹⁴⁵Rafael ENTRENA CUESTA, op. cit., p. 27, 47, 50 i s.

¹⁴⁶Paul Marie GAUDEMET, op. cit., p. 41.

¹⁴⁷Si ens centrem en la regulació de la CP, pertanyen al primer grup de normes administratives els preceptes reguladors del procediment ordinari, mentre que els preceptes dedicats a la regulació de la CP de caràcter privat participarien més aviat de les característiques predicables del segon grup.

¹⁴⁸*Vid.*, ad exemplum, l'art. 35.3 de l'Estatut de personal de les Corts Generals (pel que fa al control dels actes administratius del poder legislatiu) i l'art. 47.2 de la Llei Orgànica 1/1980, de 10 de gener, del Consell General del Poder Judicial (en relació amb els actes administratius del poder judicial). Idèntica significació té, a aquests efectes, l'art. 99.3 de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del TC. Cal fer-hi, però, la matisació de què el Dret administratiu no és aplicable als poders legislatiu i judicial quan exerceixen les funcions constitucionals que els són pròpies i justifiquen la seva existència, sinó únicament quan duen a terme actes que creen relacions jurídiques concretes, bé sigui amb el personal que hi està adscrit, bé sigui amb els ciutadans, afectant-los en llurs drets.

¹⁴⁹Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de ...*, op. cit., p. 42.

¹⁵⁰Emprem aquest terme en el sentit expressat per Luis MORELL OCAÑA, op. cit., p. 57, com a "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".

queda ben palesa en l'exposició de motius de l'esmentada llei fundacional, en la qual, després de deixar constància de les importants funcions que la llei de referència encomana a l'IRYDA, s'explicita el propòsit de conjuminar les lleis agràries fins aleshores vigents amb la nova tasca legislativa que s'havia d'emprendre en aquest àmbit normatiu, de manera que "conduzcan a la integració completa de la agricultura, en igualdad de condiciones con otros sectores, en el proceso general del desarrollo económico y social del país".

És en base a aquest ordenament estatutari que l'IRYDA va desenvolupar un gran nombre d'actuacions de CP¹⁵¹, dutes a terme directament pels propis serveis de l'organisme, adientment estructurats¹⁵² a aital objecte.

Aquesta fórmula de gestió de la CP va subsistir mentre l'Administració de l'Estat va tenir centralitzada la competència exclusiva de gestió de la concentració. D'aleshores ençà, les fórmules de gestió han canviat sensiblement, com a conseqüència de la progressiva implantació dels criteris competencials i de gestió derivats de la Constitució. Tanmateix, l'assumpció per les CA de les competències antigament assumides per l'IRYDA (fet que, finalment, en va determinar la dissolució¹⁵³) no distorsiona en absolut aquesta línia argumental sobre el *ius proprium* de l'Administració gestora de la CP.

L'únic que cal matisar, a aquest respecte, és que aquell *ius proprium* anteriorment destinat fonamentalment a regular les funcions de l'esmentat organisme autònom de l'Estat s'ha d'entendre referit, a hores d'ara, a l'Administració agrària de les diferents CA, algunes de les quals han creat els seus propis organismes gestors de la CP i altres actuacions públiques de reforma agrària¹⁵⁴.

5. La CP en el marc del Dret administratiu agrari

5.1 El Dret administratiu econòmic, com a marc normatiu de l'intervencionisme públic en l'economia

En els epígrafs precedents hem exposat les raons que, al nostre parer, fan viable i àdhuc aconsellable l'encaix públic de la institució jurídica de la CP, en el marc del Dret administratiu, com a branca jurídica que té per objecte l'organització i l'activitat de les administracions públiques. Abans d'endinsar-nos en l'anàlisi a fons de la institució, entenem que cal determinar més concretament aqueixa ubicació.

Val a dir, a aquest respecte, que agraristes¹⁵⁵ i administrativistes¹⁵⁶ coincideixen a afirmar que l'objecte del Dret administratiu econòmic és la intervenció administrativa dins l'àmbit econòmic, és a dir, l'ordenació del sistema econòmic practicada dels poders públics estant.

Atès que, com ja ha quedat dit, la CP és una de les manifestacions de l'esmentada intervenció administrativa en el desenvolupament de les relacions econòmiques, entenem que s'escau perfectament la localització d'aquesta institució en aquest àmbit normatiu.

Cal tenir en compte, d'altra banda, que la CP és una institució jurídica que afecta molt

¹⁵¹ Vid., ad exemplum, IRYDA, *Resumen de la memoria de actuación del IRYDA en 1972*, "IRYDA-Información", n.º 5, gener-març de 1973; IRYDA, *Resumen de la actuación del IRYDA en 1976*, "IRYDA-Información", n.º 21, gener-març de 1977; i l'obra IRYDA, *Situación de los trabajos de concentración parcelaria. 1989. Resumen al 31 de diciembre de 1989*, MAPA-IRYDA, Madrid, 1992.

¹⁵² Vid. Decret 3220/1971, de 23 de desembre, que aprovà l'estructura orgànica de l'IRYDA.
¹⁵³ Creat per la Llei 35/1971, de 21 de juliol, l'IRYDA va ésser integrat finalment, juntament amb l'ICONA, en l'organisme autònom de caràcter administratiu *Parques Nacionales*, per Reial Decret 1055/1995, de 23 de juny, de modificació parcial de l'estructura orgànica bàsica del MAPA. A hores d'ara, les competències estatals que exercia l'IRYDA han estat atribuïdes a la "Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza", com expressament indica l'exposició de motius del Reial Decret 4/1996, de 15 de gener.

¹⁵⁴ L'exemple més notori és l'Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), creat per la LARA i organitzat pel Decret andalús núm. 402/1986, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el reglament per a l'execució de l'esmentada norma legal.

¹⁵⁵ Per tots, Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 113.

¹⁵⁶ Per tots, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico*, vol. I, Editorial La Ley, Madrid, 1988, p. 6.

directament el dret de propietat, en base a la seva funció social, que no sols limita el contingut del dret, sinó que forma part de la configuració legal mitjançant la qual es desplega l'art. 33 CE, com assenyala el TC¹⁵⁷, contradint els criteris doctrinals emprats anteriorment per alguns autors, que inclús havien vist en l'esmentat precepte constitucional una mena de repristinació del concepte liberal del dret de propietat¹⁵⁸, l'alt tribunal declara que la propietat, com a dret individual, cedeix davant la funció social que s'hi estableix, "para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad ... legitima la expropiación"¹⁵⁹. I, si l'element essencial de la CP esdevé un equivalent econòmic, aquesta constatació esdevé un argument més per a l'anàlisi d'aquesta institució des de la perspectiva del Dret administratiu econòmic.

Aital vinculació de les institucions pròpies de l'intervencionisme agrari (cas de la CP) amb la vessant econòmica del Dret administratiu ja va ésser reconeguda, a començaments dels anys cinquanta, per agraristes com ara CERRILLO i MENDIETA¹⁶⁰. És, sens dubte, a aquest tipus d'institucions que es referien ambdós autors quan manifestaven 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".

Amb diferents matisacions, tots els agraristes acaben centrant el contingut del Dret agrari en l'activitat econòmica de l'agricultura, i, en definitiva, en el sector agrari. La vessant pública d'eixa disciplina jurídica es correspondria amb l'especialitat del Dret administratiu econòmic coneguda com "Dret administratiu agrari", del qual ens ocupem tot seguit.

5.2 El Dret administratiu agrari, com a ubicació més adient per a la institució de la CP

D'acord amb els criteris exposats en l'epígraf anterior, l'ordenació general de l'economia és l'objecte propi del Dret administratiu econòmic. Ara bé, els temps moderns exigeixen, cada cop amb més insistència, l'especialització jurídica en àmbits normatius més abastables.

És seguint aquesta tendència a l'especialització que la doctrina iuspublicista està incidint progressivament en l'estudi del Dret administratiu agrari, partint de la base de què l'agricultura és una branca de l'economia general, en la qual tenen una especial incidència les actuacions dutes a terme per les administracions públiques en aquella part de l'ordenació de l'economia que està dominada per la política agrària.

Al parer de LÓPEZ RODÓ¹⁶¹, l'autèntic inspirador del Dret administratiu agrari va ésser l'administrativista i agrarista Manuel COLMEIRO, el qual ja apuntava en aquesta direcció en el seu "Tratado de Derecho Administrativo" de l'any 1850.

Amb el pas del temps, la realitat del Dret administratiu agrari, com a especialitat del Dret administratiu econòmic, ha estat admesa tant des dels àmbits civilistes com des dels àmbits agraristes i administrativistes de la doctrina jurídica, per bé que ni els uns ni els altres reivindiquen l'autonomia d'aquesta especialitat disciplinària. Des dels posicionaments civilistes actuals, RUIZ-RICO RUIZ i GÁLVEZ CRIADO¹⁶², per exemple, en el marc del seu estudi sobre la LARA andalusa i sobre la corresponent sentència del TC, fan esment del "tratamiento de los aspectos propios del Derecho público... en materia agraria", que

¹⁵⁷ Vid. el FJ 2 de la STC 37/1987, de 26 de març.

¹⁵⁸ Per tots, José Luis DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS, *La legislación agraria y la garantía constitucional de la propiedad*, en l'obra col·lectiva *Derecho Agrario Autonómico*, Comité Organizador del II Congreso Internacional de Derecho Agrario y Universidad de Oviedo, Oviedo, 1991, p. 386.

¹⁵⁹ Més endavant analitzarem les concommitàncies que hi ha entre la CP i l'expropiació, remarcant que el règim jurídic de l'esmentada millora agrària preveu diferents tipus de deduccions de les superfícies aportades pels propietaris. Hi ha, per tant, una certa connotació expropiatòria, que aquí interessa evidenciar, per a demostrar que el criteri exposat pel TC també hi és d'aplicació.

¹⁶⁰ Cfr. F. CERRILLO i L. MENDIETA, *op. cit.*, p. 84.

¹⁶¹ Laureano LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, p. 136. Aquest administrativista remarca la insuficiència del Dret civil per a solventar la prolíxa problemàtica del camp espanyol amb el reguitzell de mesures intervencionistes que hi resulten imprescindibles. La solució a aquesta inadequació normativa és l'aleshores naixent Dret administratiu agrari: "De aquí - diu l'exministre - toda esa serie de reformas inspiradas en criterios jurídico-administrativos que nos permiten hablar de la aparición de una rama del Derecho: el "Derecho agrario administrativo", del que bien podría llamarse precursor a Colmeiro".

¹⁶² Vid. José Manuel RUIZ-RICO RUIZ i Antonio GÁLVEZ CRIADO, *op. cit.*, p. 93 i 94.

constituïrien l'àmbit específic del Dret administratiu agrari.

És en aquest context que reviu i adquireix ple sentit l'opinió manifestada per BALLARÍN MARCIAL¹⁶³ ja fa més de trenta anys - desmarcant-se de la tendència privatista que aleshores dominava l'agrarisme clàssic -, en el sentit de què "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 ...". Paraules profètiques, sens dubte, a la vista de l'evolució posterior de la doctrina¹⁶⁴ i la legislació agràries.

La doctrina administrativa actual ha consolidat aquesta especialitat disciplinària, dedicant-hi estudis tan dignes d'atenció com el que, sota el títol "Agricultura", ha publicat LÓPEZ RAMÓN¹⁶⁵, en el qual inclou l'estudi de la CP dins l'àmbit del Dret administratiu agrari. No cal dir que considerem força encertada aquesta inclusió, que consona fil per randa amb la nostra opció a favor de l'encaix administratiu de la CP.

El nostre *iter* discursiu ens condueix inevitablement a la conclusió de què el Dret administratiu agrari representa la localització més idònia per a la institució jurídica que ens ocupa:

- D'una banda, constatem que la concentració és una actuació administrativa que ha tingut tradicionalment una finalitat de millora de l'estructura física de les explotacions agràries (com palesa l'art. 173 de l'LRDA), la qual cosa ens duria a la seva inclusió en la vessant pública Dret agrari, o Dret agrari administratiu.

- D'altra banda, emperò, també comprovem que els condicionaments del Dret comunitari - especialment a partir de l'Agenda 2000 - obliguen a pensar en una teleologia de la CP molt més àmplia de la prevista inicialment, de manera que vagi més enllà del sector agrari i esdevingui una autèntica eina de desenvolupament rural integral. Això suposa que, de cara al futur, s'han d'afegir a les finalitats tradicionals de la CP noves comeses, que eixamplin el seu àmbit teleològic, abastant camps poc o gens explotats per la institució.

Així les coses, resultaria molt forçat fer encabir la institució dins els límits del Dret agrari. Així ho creiem, no tant per la insuficiència genèrica d'aquesta disciplina per a explicar els diferents aspectes del conjunt de les institucions típicament agràries¹⁶⁶, com per la seva dificultat per a assumir les noves finalitats que cal atribuir a la CP (protegir el medi ambient, redreçar el paisatge rural, facilitar la diversificació econòmica del món rural, complementar les grans obres públiques lineals, etc.), les quals difícilment es podrien assimilar a l'objecte del Dret agrari, si aquesta disciplina no es transforma prèviament en un veritable Dret rural i ambiental.

En canvi, sí que podem encaixar aquesta institució dins el Dret administratiu, perquè, sigui més ampli o més estret l'àmbit d'actuació que finalment se li reconegui, la CP continuarà essent una actuació administrativa, i, per tant, tindrà cabuda en l'àmbit del Dret administratiu. Dins d'aquesta àmplia branca jurídica, la concentració s'hauria d'ubicar en el marc del Dret administratiu agrari, que, al nostre parer, hauria d'ésser reconvertit - vista la tendència comunitària a reconvertir la PAC en una política agrària i rural comunitària (en endavant, PARC), com apunten els esborranys de la que ja es coneix com "Agenda 2007"- en un

¹⁶³ Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 397.

¹⁶⁴ El pensament d'aquest agrarista ha estat recollit per autors com ara Pedro DE PABLO CONTRERAS, *Prólogo*, en l'obra col·lectiva *Actas de las II Jornadas ...*, op. cit., p. 15, el qual proposa un estudi multidisciplinari per a les qüestions agràries, adduint que la matèria agrària té múltiples facetes, públiques i privades. És per això que considera que l'ideal fóra que cada especialista analitzés aquesta matèria des de la seva pròpia perspectiva acadèmica i sense ànim d'excloure'n cap altra perspectiva d'estudi. Com a exemple pràctic, aquest catedràtic de Dret civil posa els estudis implantats en el Departament de Dret de la Universitat de la Rioja, respecte dels quals assegura que "tratamos de abordar esa cada vez más intensa actividad docente e investigadora en materia agraria sin prejuicios metodológicos ni querellas entre disciplinas". És certament un plantejament molt assenyat, que es fonamenta en el convenciment de què la consolidació dels estudis agraris "como materia científica, interdisciplinaria y pluriforme, facilitará la solución de los distintos problemas que en la práctica se presentan".

¹⁶⁵ Fernando LÓPEZ RAMÓN, op. cit., p. 280 a 404.

¹⁶⁶ *Vid.*, en aquest sentit, Fernando LÓPEZ RAMÓN, op. cit., p. 282.

autèntic Dret administratiu rural¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Si hom admet, com encertadament exposa Luis POMED SÁNCHEZ, *op. cit.*, núm. 148, p. 151, que la realització dels nous objectius de la PAC nascuts de l'Agenda 2000 "parece demandar una visió global de la agricultura en el contexto de una política de desarrollo rural", la vessant agrària del Dret administratiu econòmic no podrà defugir aquesta tendència comunitària, i, en conseqüència, segurament acabarà adquirint aquestes mateixes connotacions ruralistes.

CAPÍTOL II

LA CP EN EL MARC DE L'INTERVENCIONISME AGRARI

I. LA REFORMA AGRÀRIA

1. La reforma agrària, com a modalitat global de política agrària

1.1 Idees prèvies

1.1.1 Reformisme agrari o intervencionisme agrari

La transcendència jurídica, econòmica i social de la reforma agrària ha estat tan important durant els darrers dos segles¹ que alguns agraristes equiparen el Dret agrari al Dret de la reforma agrària², assimilant la història d'eixa branca jurídica a la del que anomenen "reformisme agrari". Al seu torn, els autors que analitzen la qüestió des de l'òptica del Dret administratiu s'estimen més parlar de "intervencionisme agrari", concepte que LÓPEZ RAMÓN ha definit com el conjunt de "técnicas e instrumentos puestos en juego por el Derecho positivo en relación con la agricultura, desde la óptica de la intervención pública"³.

Eixa diferència terminològica no ens ha de fer oblidar que, bé es parli de "reformisme agrari", bé s'emprí la denominació "intervencionisme agrari", en definitiva s'està fent referència a dos elements fonamentals que els hi són comuns: la reforma de les estructures agràries i la redistribució de la propietat rústica. Ambdós elements conflueixen en el que, dels temps de la Il·lustració ençà, s'ha anomenat la "reforma agrària"⁴ - per la qual ja maldaven els grans pensadors espanyols dels segles XVIII⁵ i XIX⁶ -, en el marc de la regulació de la qual va introduir-se la CP al nostre país⁷.

Per aquest motiu, entenem que cal fer un estudi previ de la reforma agrària, abans

¹Com va posar de relleu Carmen QUINTANILLA BARBA, en el decurs de la seva docta compareixença davant la "Comisión especial para el estudio de los problemas del medio rural" del Senat (vid. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Año 1994. VI Legislatura. Comisiones. núm. 257), la reforma agrària fou introduïda a Espanya fa 200 anys pel Rei Carlos III.

²Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General* ..., op. cit., p. 193 i s.

³Fernando LÓPEZ RAMÓN, op. cit., p. 314. Al seu parer, l'intervencionisme és precisament l'objecte del Dret administratiu agrari. En aquest aspecte, sintonitza perfectament amb Rafael ENTRENA CUESTA, op. cit., p. 48 i 49, al parer del qual, el Dret administratiu té el seu origen en l'intervencionisme estatal. Argumenta aquest darrer autor que va ésser precisament el pas d'una Administració abstencionista a una altra d'intervencionista el que va demostrar la inadequació del Dret privat per a garantir els drets dels ciutadans en les seves relacions amb els ens administratius: "Se hacía necesaria - argumenta - la aparición de una rama del Derecho en la cual se conjugasen las prerrogativas de la Administración con las garantías de los particulares, y esta rama del Derecho fue el Derecho administrativo".

⁴Aquesta mateixa tendència es pot observar a hores d'ara als països sudamericans. Així ho palesen documents com ara la declaració final de l'anomenat "Foro sobre Reforma Agraria", celebrat a Santafé de Bogotá els dies 28 i 29 de novembre de 1996, sota el patrocini de l'INCORA (*Instituto Colombiano de Reforma Agraria*) o l'anomenada "Nueva Ley de Reforma Agraria" del mateix país, el títol oficial de la qual és "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".

⁵Per tots, 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. també Cándido NOCEDAL, *Obras publicadas e inéditas de Don Gaspar Melchor de Jovellanos. Tomo II*, M. Rivadeneyra, Madrid, 1859, in totum.

⁶Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de la Población Rural, tercera edición, hecha de Real Orden*, Madrid, 1864, in totum. Vid. també Manuel TUNÓN DE LARA, *La España del siglo XX. Vol. 2. De la Segunda República a la Guerra Civil (1931/1936)*, Editorial LAIA, Barcelona, 1974, p. 365.

⁷Cfr. José Francisco ALENZA GARCÍA, op. cit., p. 88 i 89.

d'endinsar-nos en l'anàlisi de la institució jurídica de la CP, ja que d'aquesta manera serà més fàcil entendre la interrelació que hi ha entre ambdues manifestacions de la política agrària⁸, alhora que ens permetrà argumentar adientment la nostra concepció de la concentració com una eina integrada en el procés més ampli de les polítiques agrària, d'ordenació territorial i, en definitiva, del desenvolupament rural integrat i sostenible que propugna l'UE.

1.1.2 Polivalència de l'expressió "reforma agrària"

L'expressió "reforma agrària" no ha tingut un sentit unívoc en el decurs de la Història, sinó que hi ha tingut un significat polivalent. Amb ella s'han cobert - en diferents moments històrics i en diferents espais geopolítics - conceptes i realitats dispars, els quals han donat lloc als múltiples models de reformisme agrari que examinarem tot seguit. Cal, per tant, precisar de què estem parlant quan emprem aquests mots, perquè, si no ho fem, ens podem trobar tan desorientats com l'economista P. T. BAUER⁹ quan, tot criticant les tesis d'un partidari del reformisme agrari, es queixava de què "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".

Aitals diferències han tingut sempre una gran transcendència fàctica, com ho demostren els plantejaments antagònics de les reformes agràries de la Segona República i dels primers anys del franquisme, les quals partien de dues concepcions oposades de la reforma agrària. En un qüestionari tramès l'any 1953 a la FAO¹⁰, l'Instituto Nacional de Colonización (en endavant, INC) al·ludia a eixes diferències, tot dient: "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, es decir, por el conjunto de medidas conducentes a transmitir la propiedad de la tierra de unas manos a otras, sino 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".

Vet aquí la manifestació pràctica de dues formes distintes d'entendre la reforma agrària que s'han intentat implementar al nostre país. Però n'hi ha moltes altres, com palesen les nombroses classificacions que s'han fet a l'efecte¹¹. Per resumir la qüestió, reconduïrem la nostra exposició a les dues classificacions de les reformes agràries que considerem més il·lustratives a aquests efectes, com a pas previ per a la posterior anàlisi de les concepcions en les quals s'inspiren les polítiques agràries establertes en la normativa vigent, tant a nivell estatal com a nivell autonòmic.

1.2 Classificacions doctrinals de les diferents modalitats de reforma agrària

1.2.1 Reforma agrària tècnica versus reforma agrària social

Les qüestions relacionades amb la reforma agrària es poden analitzar tant des de la perspectiva de les seves finalitats com des de la relativa als mitjans que s'hi empen a l'efecte¹². Com ha escrit Jacques LE COZ¹³, la major part de les reformes agràries dutes

⁸ Vid., en aquest mateix sentit, Juan DE LA RIVA FERNÁNDEZ, *Algunas precisiones sobre la incidencia de la política de concentración parcelaria en Aragón*, "Geographica", vol. 26, desembre de 1989, p. 233 i s.

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

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

¹¹ Cfr. 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, p. 109. Constata aquest 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 les classificacions exposades per la doctrina internacional, esmenta, a tall d'exemple, la del professor italià PERINI, del qual diu que "fiel a la norma más sencilla y clásica, es decir, la cantidad de tierra traspasada de los grandes propietarios a los campesinos, se ha limitado a clasificarlas en radicales, moderadas e ineficaces".

¹² Cfr. José E. CASTANEDA, *Del laboreo forzoso al abandono de tierras o de la agricultura a*

a terme fins ara han tractat de solventar una doble problemàtica, social i tècnica: "la reivindicación social que tiene como objetivo una mejor distribución de los bienes y la reivindicación económica cuyo objetivo es la implantación de unidades de producción más eficaces".

Ha estat sobre l'anàlisi d'aquesta experiència històrica que part de la doctrina ha volgut establir una clara distinció entre aquests dos tipus de reforma agrària:

a) La reforma agrària tècnica

Aquesta primera modalitat de reforma agrària respon a un tipus de política agrària que es caracteritza per tenir uns objectius i per emprar uns mitjans fonamentalment tècnics i econòmics¹⁴. Partint d'aquesta consideració, Edward MALEFAKIS¹⁵ remarca que la reforma agrària tècnica no atorga tanta importància a la redistribució de la propietat rústica com a altres factors de caire fonamentalment tècnic, *v. gr.* les transformacions en regadiu, la creació d'organismes de crèdit agrícola o el control de l'estabilitat dels preus agraris. A més a més, afegeix, com un altre tret definidor de les reformes

agràries predominantment tècniques o econòmiques - categoria en la que inclou, com més tard farien MONCLÚS i OYÓN¹⁶, la política agrària duta a terme durant el franquisme - que els seus resultats positius es manifesten a llarg termini.

Uns altres autors paren més l'atenció - com a element diferenciador - en els objectius de cada tipus de reforma. Així, el professor BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR¹⁷ fa especial esment de què la reforma agrària tècnica només pretén millorar les estructures agràries per tal d'augmentar-ne la productivitat. Partint d'aquesta mateixa visió, JIMÉNEZ 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".

Val a dir que l'axioma en el qual es fonamenta aquesta primera concepció del reformisme agrari ha estat posat en qüestió per autors com ara P. T. BAUER, al parer del qual encara està per demostrar que la reforma agrària serveixi per a augmentar la productivitat de la propietat rústica¹⁹.

b) La reforma agrària social

D'acord amb BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, la reforma agrària social es distingiria de la tècnica en el fet de què, a més a més del que s'ha esmentat d'aquesta primera modalitat, tracta de posar remei - mitjançant el corresponent procés de redistribució de la propietat - a la crítica situació en què es troben els camperols mancats de la terra suficient per a garantir-los un nivell de vida digne.

En un sentit similar es manifesta Edward MALEFAKIS²⁰, al parer del qual "la esencia de la

la agroincultura, en l'obra col·lectiva *Derecho Agrario Autónomo*, p. 513.

¹³Jacques LE COZ, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴Cfr. F. J. MONCLÚS i J. L. OYÓN, *De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica*, en l'obra col·lectiva *Historia agraria de la España contemporánea*, vol. 3, Editorial Crítica, Barcelona, 1986, p. 347.

¹⁵Edward MALEFAKIS, *Análisis de la Reforma Agraria durante la segunda República*, "Agricultura y Sociedad", núm. 7, 1978, p. 35 i s., per a qui la reforma agrària tècnica més aviat intenta "reforzar en vez de transformar las estructuras de la propiedad y las relaciones sociales ya vigentes".

¹⁶F. J. MONCLÚS i J. L. OYÓN, *op. cit.*, p. 125.

¹⁷Víctor BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, *Ideología i realitat de la política de colonització*, en l'obra col·lectiva *Crónicas de Sucs*, Ajuntament de Lleida, Lleida, 1991, p. 48.

¹⁸José Ignacio JIMÉNEZ BLANCO, *Introducción*, en l'obra col·lectiva *Historia agraria de la España contemporánea*, vol. 3, Editorial Crítica, Barcelona, 1986, p. 119.

¹⁹P. T. BAUER, *op. cit.*, p. 287 i s. Aquest economista es mostra molt crític amb les teories agraristes que propugnen la reforma agrària com a tècnica de foment del desenvolupament agrícola. Al seu parer, "los académicos se han visto tentados a veces por la construcción de modelos que 'explicaran' cómo la reforma agraria puede promover el adelanto económico". Més endavant, arriba a afirmar que, a aquests efectes, la reforma agrària àdhuc pot resultar contraproduent. En les seves paraules, "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".

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

reforma agrària social se encuentra en la redistribución de la propiedad de la tierra por medios políticos en un espacio de tiempo relativamente corto". Aquest autor identifica la reforma agrària social amb la reforma agrària clàssica - tot encaixant en aquest concepte la reforma agrària que es va dur a terme en temps de la Segona República espanyola -, alhora que la vincula amb esdeveniments de caire revolucionari i/o dictatorial.

c) Crítica a aquest model de classificació

Per la nostra part, no considerem massa reeixida aquesta classificació, puix que entenem que totes les actuacions de reforma agrària - i molt especialment les fonamentades en la colonització agrària - tenen unes innegables connotacions socials. Així ho han entès tant el legislador espanyol²¹ com la jurisprudència del TC²² i la del TS²³.

En el mateix sentit es manifesta la doctrina majoritària, tant a nivell estatal com a nivell internacional. Pel que fa a la doctrina espanyola, Nicolás ORTEGA²⁴ fa especial esment del caire social que té l'espai rural en general, manifestant que l'organització d'aquest espai rural és el resultat de la lluita d'interessos enfrontats, de manera que s'hi manifesten les relacions de domini d'uns grups socials sobre els altres. A la mateixa conclusió ens duen els plantejaments exposats per Federico DE CASTRO²⁵ (en opinió del qual, eixa problemàtica social del món rural és precisament la causa i l'origen de la reforma agrària, ben entès 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") i per ORTEGA SPOTTORNO²⁶ (segons el qual, "las reformas agrarias suelen nacer de un problema real de miseria en algunas zonas rurales").

L'argument sembla de tanta lògica que inclús alguns dels partidaris de la distinció entre reformes agràries tècniques i socials acaben admetent d'alguna manera la improcedència d'una separació total d'ambdues concepcions reformistes. Així, per exemple, el propi Edward MALEFAKIS²⁷ reconeix 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 exclusivos". I és que, per molt que MONCLUS i OYÓN²⁸ insisteixin en caracteritzar un tipus de reforma agrària tècnica front a un altre de caire social, basant-se en una diferent concepció de la colonització, el cert és que, com indica BALLARÍN MARCIAL²⁹, és precisament en la legislació sobre la colonització agrària on s'observa millor "hasta qué punto se entretejen las dos finalidades o aspectos económicos y sociales".

Pel que fa a la doctrina internacional, resulten força interessants els estudis d'Antoine SFEIR

²¹L'exposició de motius de la primera Llei espanyola de CP (Llei de 20 de desembre de 1952), en fer referència als precedents de la colonització agrària, ho fa remarcant-hi el seu "caràcter preferentment social, més que econòmic tècnic".

²²Vid. el FJ 2 de la STC 37/1987, de 26 de març, que es refereix a "la progresiva incorporació 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., per totes, la STS de 3.11.1992 (Arz. 8920), en el fonament segon de la qual s'indica que s'ha de tenir en compte que "la concentració parcelaria [entesa com una de les manifestacions de la reforma agrària] aspira a dar satisfacción a una finalidad social", puntualitzant-hi tot seguit que això "es propio de todo ordenamiento de reforma".

²⁴Nicolás ORTEGA, *op. cit.*, p. 17 i s.

²⁵Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 381.

²⁶José ORTEGA SPOTTORNO, *Recensión del libro de Alfonso DE BARROS, A Reforma Agraria em Portugal*, "Revista de Estudios Agro-sociales", núm. 112, juliol a setembre de 1980, p. 173.

²⁷Edward MALEFAKIS, *Análisis de la Reforma Agraria ...*, *op. cit.*, p. 35 i s. En principi, aquest autor assumeix aquesta diferenciació entre reforma agrària tècnica i social, incloent en aqueixes categories els intervencionismes agraris franquista i republicà, respectivament. Tanmateix, quan es posa a analitzar cada una d'ambdues experiències reformistes, ja no hi veu tan clara les diferències. De l'experiència franquista, comenta que "hubo importante legislación social a favor de los pequeños arrendatarios ... dentro de una política de reforma claramente técnica en su orientación". I, pel que fa a l'experiència 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". Tot plegat, és, al nostre parer, un reconeixement tàcit de la inutilitat de la classificació que ens ocupa.

²⁸F. J. MONCLUS i J. L. OYÓN, *op. cit.*, p. 21 i 22.

²⁹Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, p. 304.

i Pierre VALLAUD³⁰, economistes per als quals els factors social i econòmic conflueixen en tot tipus de reformes agràries, perquè "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". És a dir, que els trets definitoris que, segons la classificació que ens ocupa, haurien de diferenciar les reformes agràries tècniques de les socials, en realitat són notes característiques comunes a tot el reformisme agrari. En conseqüència amb aquests plantejaments legals, jurisprudencials i doctrinals, sembla que no s'hauria d'enfadar tant en els factors econòmics i socials com a paràmetres diferenciadors de dos tipus diferents de reformes agràries, puix que, com ja va deixar escrit SANZ JARQUE fa molt de temps, "la reforma agraria entraña una profunda transformación social y económica".

És per això que únicament ens fem ressò d'aquesta classificació als efectes expositius, i tenint en compte que ens serà d'utilitat, si més no, per a distingir millor el diferent grau d'incidència social que, al nostre parer, tenen les reformes agràries regulades per diferents legisladors autonòmics que, de 1978 ençà, han legislat en aquest àmbit competencial.

1.2.2 Les reformes agràries tradicional, integral i moderna

Més encertada se'ns revela aquesta segona classificació, aportada per SANZ JARQUE, el qual distingeix les tres concepcions diferents de reforma agrària que exposem tot seguit.

a) La reforma agrària tradicional

Aquesta primera modalitat de reforma agrària és la menys ambiciosa de totes, ja que sols pretén aconseguir una distribució més justa de la propietat rústica, responant a la tradicional reivindicació camperola sintetitzada en la màxima popular "la terra per a qui la treballa". A aquesta reforma es refereixen MONCLUS i OYÓN quan manifesten 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 tècnica intervencionista típica d'aquesta concepció tradicional és la colonització agrària.

b) L'anomenada "reforma agrària integral"

Amb aquesta denominació es fa referència al model reformista assumit per la Conferència Mundial sobre Reforma Agrària de 1966, segons la declaració final de la qual la reforma agraria ha d'abastar "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".

Es desenvolupa així l'objectiu d'una redistribució més justa de la terra, però, a més a més, es procura garantir també la millora de les condicions socials i econòmiques dels subjectes implicats. A aquest objecte, les clàssiques mesures de redistribució de la terra es complementen amb altres tipus de mesures, com ara línies de crèdits tous, assistència tècnica i ajuts per a la comercialització dels productes. En definitiva, és un model de reforma agrària que va més enllà de l'exposat en l'epígraf anterior.

En aquesta modalitat de reforma agrària, conflueixen diferents tècniques i instruments d'intervenció, entre els quals interessa ressaltar la presència de la ja esmentada colonització agrària (la qual s'enfronta al problema del latifundisme, facilitant l'accés a la propietat per part dels camperols que treballen la terra per compte d'altri) i la CP (la qual s'enfronta a la doble problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària, amb l'objectiu d'agrupar les parcel·les disperses, per tal de fer-les més productives).

c) La concepció moderna de la reforma agrària

Aquesta darrera modalitat del reformisme agrari es singularitza pel fet de què, sense oblidar els objectius i les tècniques d'actuació de la reforma agrària integral, s'aspira també a la

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

modificació de l'estatut jurídic de la propietat rústica, per tal de garantir-ne la funció social.

1.3 Concepció de la reforma agrària que empra la legislació estatal

A diferència del que s'havia esdevingut històricament - especialment en els temps de la Segona República - i del que s'esdevé encara ara en el Dret comparat, el Dret vigent d'àmbit estatal no inclou un concepte clar del que s'ha d'entendre per reforma agrària.

La Constitució de 1978 ni tan sols en fa esment. La legislació ordinària sí que se n'ocupa, a l'LRDA, per bé que no l'anomena pel seu nom, ni inclou cap definició legal de la reforma agrària. Simplement s'hi relacionen les finalitats (art. 3r) i actuacions (art. 5è) que han d'integrar el concepte més ampli de "reforma i desenvolupament agrari", que dóna títol a aqueixa norma legal. De l'anàlisi d'eixos preceptes i dels que s'hi relacionen, es dedueix que, de les tres modalitats de la classificació exposada en darrer lloc, el legislador ha optat per la tercera i més completa de totes, ja que s'hi regulen actuacions públiques tan diferents com la colonització, l'ordenació rural i la CP, totes elles fonamentades en la funció social de la propietat rústica.

1.4 Concepcions autonòmiques de la reforma agrària

1.4.1 Coincidència conceptual a nivell estatutari

Amb l'adveniment de la democràcia, totes les CA han vist reconeguda la seva competència en matèries relacionades amb el sector agrari i amb el món rural en general. El corresponent procés de transferències competencials ha permès que diferents Parlaments autonòmics - molt particularment els Parlaments andalusí i extremeny - s'aprestin a aprovar la seva pròpia legislació en matèria de reforma agrària, en base al manament que en aquest sentit inclouen els respectius estatuts d'autonomia.

En analitzar els corresponents preceptes estatutaris, hom podria assegurar que ambdós estatuts d'autonomia estan redactats en base a una mateixa concepció de la reforma agrària, ja que les referències que s'hi inclouen semblen pràcticament calcades:

- L'art. 12.3 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia imposa als poders públics autonòmics l'obligació d'adir la seva actuació als objectius que s'hi esmenten, entre els quals figura el següent: "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".

- L'art. 6è, punt núm. 1, lletra d) de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura, al seu torn, ordena a les institucions autonòmiques "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".

Com es pot comprovar, la coincidència d'objectius és pràcticament total. Ambdós estatuts opten per un model normatiu que s'atança força al que, en la primera de les classificacions que hem exposat, es presenta com reforma agrària tècnica. Dóna la sensació, en efecte, de què allò més important hi és l'augment de la productivitat de la terra, sense parar massa atenció als problemes socials derivats d'una distribució de la propietat rústica excessivament descompensada, com la que caracteritza les dues CA de referència.

Ara bé, aquesta coincidència estatutària - fruit, sens dubte, de l'obligat consens a què obliga el fet que tots els estatuts hagin de ser aprovats mitjançant llei orgànica de les Corts Generals - no té continuïtat a nivell del desenvolupament legislatiu aprovat pels respectius Parlaments autonòmics. En arribar a aquest nivell, cada legislador autonòmic ha imposat la seva pròpia concepció de la reforma agrària, malgrat que tots dos asseguruen fonamentar-se en els transcrits preceptes estatutaris.

1.4.2 Discrepàncies conceptuals a nivell legislatiu

Els legisladors autonòmics extremeny i andalús han establert sengles regulacions de la reforma agrària, fonamentades en la respectiva concepció de la institució. El resultat ha estat la regulació de dos tipus de reforma ben diferents:

a) La concepció tècnica del legislador extremeny

El legislador extremeny ha assumit una concepció força moderada - definida per ell mateix com "una Reforma Agraria de carácter moderno", en l'exposició de motius de la seva Llei de reforma agrària (Llei 1/1986, de 2 de maig) -, que respon fil per randa al que estableix el precepte de l'Estatut d'Extremadura transcrit més amunt. En aplicar el corresponent manament estatutari, el legislador autonòmic es proposa de fer una Llei de reforma agrària de cara a l'esdevenidor, sense cercar cap mena de fonament en la tradició hispànica del reformisme agrari.

És molt interessant el punt núm. 3 de l'esmentada exposició de motius, en el qual s'explicita aqueixa voluntat de mirar endavant ("una Ley de Reforma Agraria como la presente y con la pretensión de estar vigente en el XXI ..."). Tot seguit, es completa la moderada concepció de la reforma agrària assumida pel legislador extremeny, amb l'expressa indicació de què "no puede pretender el simple reparto de tierras, como objetivo primario, sino 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". L'art. 20 de la llei acaba d'arrodonir eixa concepció - predominantment tècnica - de la reforma agrària, deixant-hi ben clar que el seu objectiu és que es compleixi efectivament la funció social de la propietat, ben entès que hom considera que no es compleix aquest objectiu quan les terres afectades (les deveses de més de cent hectàrees) no atenyen els paràmetres de productivitat establerts (d'acord amb els articles precedents) en els respectius plans d'aprofitament i millora.

Com es pot comprovar, el legislador autonòmic extremeny, en regular la reforma agrària, abandona pràcticament el tradicional objectiu del repartiment dels latifundis entre els camperols sense terra, substituint-lo per un objectiu "desarrollista".

Allò que de debò sembla interessar a aquest legislador no és realment facilitar l'accés a la terra dels obrers del camp (objectiu cabdal del model tradicional de reforma agrària, de clara significació social), sinó afavorir el desenvolupament agrari del territori autonòmic, per tal de posar-lo al nivell de les CA més desenvolupades del país. El canvi de propietat, com ja hem vist que reconeix expressament l'exposició de motius, només s'hi preveu per a quan la propietat preexistent "sea incapaz de cumplir el fin que la legitima".

En definitiva, aquest model autonòmic de reforma agrària fóra assimilable al model de la reforma agrària estrictament tècnica exposat més amunt.

b) La concepció social del legislador andalús

La reforma agrària és un objectiu bàsic de la CA d'Andalusia, com estableix el seu propi Estatut d'Autonomia i han reconegut tant la doctrina majoritària³¹ (per bé que algun autor³² també ha tractat de desmitificar-la) com la jurisprudència constitucional³³, en la sentència més important dictada fins ara pel TC en matèria agrària³⁴.

L'art. 1r de la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària andalusa (en endavant, LARA) apel·la, com a fonament de la seva regulació, al manament que en aquest sentit imposa l'art. 12.3.11 de l'EAA. Però aquí acaben, al nostre parer, les coincidències amb aquest precepte

³¹ Vid., per tots, Angel M. LÓPEZ Y LÓPEZ, *op. cit.*, p. 43 i s. Al parer d'aquest autor, "la reforma agrària en Andalucía [es] un objetivo básico de su entramado político autonómico y reivindicación con hondas raíces históricas y sociales, hasta el punto de que se puede afirmar ... que una autonomía política para Andalucía que impidiera abordar el problema de la tierra sería una Autonomía frustrada en un objetivo político básico".

³² Vid. José E. CASTANEDA, *op. cit.*, p. 516. Al parer d'aquest civilista, la LARA no és una veritable Llei de reforma agrària, sinó de cobertura de l'atur: "En definitiva - declara -, se intenta que la pretendida "reforma" agraria, más que reforma en profundidad, de la que tan necesario está el agro andaluz, sea un remedio del paro obrero".

³³ Vid. la STC núm. 37/1987, de 26 de març, FJ 6, sobre la LARA.

³⁴ Cfr. José Manuel RUIZ-RICO RUIZ i Antonio GÁLVEZ CRIADO, *op. cit.*, p. 94.

estatutari, perquè el segon paràgraf ja comença a introduir elements definitoris que no figuren en l'Estatut, produint d'aquesta manera un evident decantament de la concepció estatutària - que, com hem vist, és predominantment tècnica - vers un model de reforma agrària amb manifestes connotacions socials.

La diferència no està en la referència que s'hi fa a la garantia de la funció social de la propietat de la terra, com a justificació d'aquesta reforma agrària, ja que aquest element també s'inclou en la regulació extremeña (art. 20). La veritable diferència - la que dona un caire social a la reforma agrària andalusa - rau en què s'hi afegeix l'element de "la contribución a la solución de graves problemas sociales", com a principi inspirador d'eixa regulació.

Si les exposicions de motius, com a interpretació autèntica que són, constitueixen una valuosa font d'informació per al coneixement del significat de les respectives normes jurídiques, hem de dir que, en aquest cas, el punt núm. 2 de l'exposició de motius de la LARA confirma la voluntat del legislador autonòmic d'emprar la reforma agrària com a eina de política agrària, per a la resolució dels conflictes socials que s'esdevenen al camp andalús. Per a justificar-ho, utilitza uns raonaments que es poden resumir en el següent silogisme:

- D'una banda, com a premisa major, es dibuixa un panorama caòtic d'injusta distribució de la terra, puntualitzant que aquesta problemàtica ja ve de molt lluny: "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 ...".

- D'altra banda, a tall de premisa menor, es presenta eixa distribució injusta de la terra com la causa de tots els mals de l'economia andalusa ("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"), així com dels problemes socials que s'hi generen ("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 punt núm. 3, s'hi insisteix en ambdós aspectes negatius.

- Finalment, s'arriba a la inevitable conclusió de què, per tal d'aconseguir una més justa distribució de la terra i de reduir, tot alhora, la problemàtica econòmica i social descrita, el millor que es pot fer és aplicar-hi una política agrària que s'allunyi dels models tradicionalment implementats, vist que aquests s'han distingit per la seva demostrada ineficàcia. És per això que el legislador andalús es proposa implantar un nou model de reforma, molt més agressiu des del punt de vista social. Oblida que aquest model ja té el seu precedent històric en la reforma agrària de la II República espanyola.

Els articles 53 a 65, al seu torn, especifiquen les condicions en les quals s'ha de dur a terme la política de nous assentaments i d'assignació de terrenys conreables, que el legislador considera necessària per tal de solventar la greu problemàtica social plantejada. D'aquesta manera, el Parlament andalús segueix la pauta marcada per RUBIO GONZÁLEZ³⁵ a començaments dels anys seixanta, quan manifestava que la CP era necessària, però que, al sud d'Espanya, el més urgent era la transformació dels latifundis, més que res pels problemes socials que hi genera la que textualment defineix com "la escandalosa acumulación de tierra en un titular".

En resum, al parer del legislador autonòmic andalús, la reforma agrària segueix essent una eina aprofitable, per bé que està necessitada d'una reorientació que li dongui un sentit més social. Aquesta és la idea que sembla voler transmetre la ja esmentada exposició de motius, en la qual trobem frases prou indicatives d'aquest

³⁵Jorge RUBIO GONZÁLEZ, *Leyes Agrarias, Tomo I*, Ediciones Giner, Madrid, 1961, p. 297.

plantejament, com ara aquesta: "...el concepto de tierra ociosa, tópico que alentó las reivindicaciones históricas de reforma agraria, tiene una lectura hoy válida, aunque distinta". S'hi considera, doncs, que amb la reforma agrària tècnica ja no n'hi ha prou, sinó que s'hi ha d'aplicar una reforma agrària de marcat caire social, amb la qual, a més a més d'augmentar la productivitat dels latifundis, es solventi la problemàtica social que comporta el gran nombre de camperols que no disposen del mínim de terra necessari per a viure dignament.

A diferència del legislador extremeny, que reserva la redistribució de la propietat únicament per als supòsits imprescindibles, el Parlament andalús declara la seva ferma voluntat d'actuar preferentment en aquest àmbit (punt 3, *in fine*, de l'exposició de motius), amb la indissimulada intenció de provocar un canvi social que considera necessari ("hoy una reforma agraria para Andalucía no puede plantearse - es diu al punt 4 - como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de cambio económico y social"). L'important, al seu parer, no és l'augment de la productivitat de les terres rústiques, sinó la solució dels que qualifica com "agudos problemas sociales".

Una altra característica definitòria de la reforma agrària que ens ocupa és que s'hi ultrapassa la concepció de la CP que es desprèn de l'LRDA, per tal d'orientar-la vers una nova concepció - ja apuntada tímidament en l'art. 173 de la mateixa LRDA -, que el propi legislador autonòmic defineix com "concentració d'explotacions". Els punts núms. 4, *in fine*, i 5 completen aquest concepte autonòmic, quedant-hi prou clar que es tracta del model que - en la classificació de SANZ JARQUE - es correspondria amb la reforma agrària integral.

En resum, podem dir que la reforma agrària andalusa està guiada pels tres principis rectors que el propi legislador esmenta en el punt 7 de l'exposició de motius: "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 "superació" de la tradicional concepció de la reforma agrària, per part del legislador aragonès

1.4.3.1 La Llei 3/1986, de 10 de març, del Banc de Terres

A més a més de les lleis extremenya i andalusa - aprovades amb la declarada intenció d'establir el respectiu règim jurídic de reforma agrària, en base als respectius preceptes estatutaris -, hi ha altres lleis autonòmiques que també hi incideixen d'alguna manera, encara que no ho proclamïn tan obertament. Entre aquestes darreres, entenem que mereix un comentari especial la legislació agrària aprovada pel Parlament aragonès.

Inicialment, aquest Parlament es va singularitzar aprovant la Llei 3/1986, de 10 de març, del Banc de Terres. Aquesta primera llei agrària aragonesa és, pels seus objectius i pel seu contingut normatiu, una veritable llei de reforma agrària, encara que no en dugui el nom. El legislador, tanmateix, inicia la seva exposició de motius proclamant-hi que, amb aquesta norma legal, es supera "el contenido tradicional de la reforma agraria". Al·lega, a aquests efectes, que s'hi entén el reformisme agrari "no sólo como "reparto de tierra".

No cal dir que discrepem d'aquesta apreciació reduccionista de la reforma agrària duta a terme fins aleshores a l'Estat espanyol, ja que, com hem vist més amunt, l'àmbit d'actuació d'eixa reforma agrària és força més ampli que el que se l'hi reconeix en la llei que ens ocupa, abastant totes les manifestacions de l'intervencionisme agrari, i no sols el repartiment de terres. Admetrem, amb LÓPEZ RAMÓN³⁶ i MALEFAKIS³⁷, que les primeres manifestacions legals del reformisme agrari varen centrar-se fonamentalment en el repartiment de terres entre els camperols que n'estaven mancats, i que aquest ha estat durant molt de temps un dels elements cabdals de la tradicionalment anomenada "colonització agrària". Però, en el moment d'aprovar-se la llei aragonesa, la concepció tradicional de la reforma agrària ja feia molts anys que

³⁶Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 320.

³⁷Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1976, p. 491.

havia estat superada, especialment des de l'aprovació de les primeres normes reguladores de l'ordenació rural, com ha reconegut la doctrina majoritària³⁸.

Una repassada dels antecedents normatius del reformisme agrari espanyol ens demostra que la superació de la tradicional concepció de la reforma agrària - que ara es proclama com a novetat legislativa - ja es va produir fa més de 25 anys. L'exposició de motius de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYDA, ja manifestava, a aquest respecte - en termes sensiblement similars als que ara empra el legislador aragonès -, que "los movimientos reformistas en la agricultura no son ya, en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra". Tot seguit, presentava la nova concepció de la reforma agrària com a "complejos sistemas de actuaciones que van desde la expropiación de grandes propiedades por causa de interés social hasta la concentración parcelaria³⁹".

Aqueixa superació de l'antiga concepció de la reforma agrària es fa més palesa encara a partir de l'any 1973, amb l'aprovació de l'LRDA. Aquest text refós respon ja a un concepte que ultrapassa amb escreix els estrets llinars del simple repartiment de terres⁴⁰, atès que s'hi afegeixen altres tipus d'actuacions públiques de diferent naturalesa i amb objectius diferenciats - quan no oposats, com s'esdevé en el cas de les actuacions de CP - als del clàssic repartiment de terres.

El concepte vigent de la reforma agrària en el marc del nostre ordenament jurídic aspira a solventar la problemàtica del món rural, tant des de la vessant econòmica com des de la social. I és justament aquesta la finalitat que declara tenir la llei aragonesa de referència: "la creación de explotaciones agrícolas que resulten económicamente rentables y socialmente viables como base de una nueva actividad agraria". En aquestes circumstàncies, per tant, hem de dir que - deixant de banda aquesta darrera referència a "una nueva actividad agraria", que és una proclama buida de contingut, ja que no té cap especificació en l'articulat de la norma - no hi veiem on està la suposada superació del concepte tradicional de la reforma agrària que s'hi anuncia.

L'única diferència remarcable aportada per aquesta llei fóra, en tot cas, que s'hi descarta el lliurament de terres en propietat, optant-hi únicament pel sistema de les concessions administratives (art. 19), fetes amb caràcter vitalici (art. 26), a canvi de la qual el concessionari ha de pagar el cànon corresponent (art. 21). Si és a aquesta diferència que es reconduïx la nova concepció de la reforma agrària que es proclama a l'exposició de motius de la norma que ens ocupa, caldria fer-hi dues matisacions:

1a) La concessió administrativa, com a fórmula d'adjudicació de terres en el marc de la reforma agrària, no és aliena a la nostra tradició jurídica. De fet, com ens recorda MALEFAKIS⁴¹, els primers intents de tirar endavant una reforma agrària seriosa al nostre país - desplegats en temps de Carles III (entre 1759 i 1788) - ja preveïen una fórmula similar. I el mateix hom pot dir de la llei de reforma agrària aprovada durant la Segona República, a la qual ens referirem més endavant.

D'altra banda, cal recordar que el Dret positiu immediatament anterior a l'LRDA també contemplava aquesta forma de redistribució de la propietat, com ens ensenya SANZ JARQUE⁴², en la seva exposició sobre el "Régimen de las explotaciones agrarias de

³⁸ Vid., *inter alia*, José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 118 i s., i Eduardo FERNÁNDEZ COBARRO, *Ordenación Rural*, Servicio Informativo Español del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, p. 9.

³⁹ Observis que la CP ja hi apareixia com un dels instruments de la reforma agrària, i, en definitiva, com una eina de desenvolupament rural, puix que la reforma agrària es desplega sempre en el medi rural.

⁴⁰ Vid., *ad exemplum*, l'art. 5è (que relaciona les actuacions que integren la concepció actual de la reforma agrària, incloent-hi la colonització, l'ordenació rural i la concentració parcel·l·lària), així com el Llibre III de l'LRDA, en el qual s'estableixen les normes comunes per a totes les actuacions en comarques o zones determinades per decret, especificant-s'hi el reguitzell d'obres de tota mena que s'hi poden arribar a dur a terme, en el marc actual de la reforma agrària.

⁴¹ Vid. Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución ...*, op. cit., p. 488.

⁴² Juan José SANZ JARQUE, *Más allá de ...*, op. cit., p. 163 a 166. Referint-se, en concret, a la Llei 51/1968, de 27 de juliol, sobre règim de les terres adquirides per l'INC - desplegada pel Decret

colonización", i que la concessió administrativa encara és la fórmula habitual d'adjudicació de terres establerta per l'LRDA. Així es dedueix de l'art. 29, a tenor del qual, "las tierras destinadas a constituir explotaciones familiares o comunitarias, se adjudicarán siempre por el Instituto en concepto de concesión administrativa". No hi ha, doncs, res de nou sota el sol.

2a) Se'ns podrà objectar que la principal innovació aportada per la Llei del Banc de Terres és la imposició del sistema de la concessió administrativa, no com un pas previ per a la posterior adjudicació de les terres en propietat, sinó com un sistema vitalici, que impedeixi perennement l'accés dels colons a la propietat de la terra que conreen⁴³. Si realment era aquest canvi l'objectiu principal de la llei, resulta sarcàstica la comprovació de què va ésser precisament aquest caràcter vitalici de la tutela administrativa que s'hi estableix el que va provocar la inaplicació d'aquella norma legal, que, vist el seu fracàs absolut, va haver de ser derogada ben aviat per la Llei 6/1991, de 25 d'abril, del Patrimoni Agrari de la Comunitat.

És molt eloqüent, en aquest sentit, l'explicació que dona a l'efecte l'exposició de motius d'aquesta nova llei agrària, en la qual s'explicita - en referència a la Llei del Banc de Terres - 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". Aquest reconeixement d'ineficàcia legislativa és la millor prova de la inadaptació a la societat espanyola actual del sistema cautelar de les concessions administratives de terres als colons⁴⁴. Constitueix, tot alhora, un seriós recordatori als nostres governants de què les lleis en general, però molt especialment les lleis agràries, no poden ser elaborades en els despatxos, d'esquenes als seus destinataris, sinó que han d'ésser fruit d'un ampli consens amb totes les parts implicades⁴⁵. I és que, per molt competents que es puguin considerar els tècnics que participen en la seva elaboració, mai no haurien d'oblidar que, com bé ha dit GONZÁLEZ PÉREZ⁴⁶, "una reforma agraria no debe hacerse únicamente a base de criterios jurídicos".

1617/69, de 10 de juliol -, recorda que "las explotaciones referidas se adjudicarán mediante concesión administrativa, que durarán ocho años hasta que se otorgue el título de propiedad al concesionario".

⁴³Al nostre parer, aquesta norma legal no aporta cap novetat positiva, ja que els assentaments mitjançant concessió administrativa ja els trobem a la Llei republicana de Reforma Agrària de 19 de setembre de 1932, com s'ha encarregat de recordar Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, p. 290. Però el més greu és que, amb aquesta norma legal, s'ha caigut en el parany que Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 388, ja va presentar fa temps com el gran risc que acompanyava al Dret agrari: "Toda la burocràcia agronómica - advertia aquest assenyat catedràtic - tenderá a evitar una regulació normal del campo que permita, dentro de los límites legales, la libre actuación de los campesinos. El paternalismo administrativo procurará mantener indefinidamente su tutela". En imposar-s'hi la concessió administrativa, com a fórmula única de reforma agrària, esdevenen profètiques eixes paraules de DE CASTRO, que completava el seu raonament amb aquesta premonició tant o més profètica: "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 prèvia d'aquestes premonicions hagués estalviat al legislador aragonès l'ensurt de la immediata derogació de la Llei que ens ocupa.

Per la nostra banda, afegiríem que el fet d'impedir l'accés a la propietat de les terres, no sols no és progressista ni representa cap descobriment legislatiu, sinó que, a més a més, és una mesura de política agrària que ja està superada inclús per països més atrassats que el nostre. Així, per exemple, la darrera Llei de reforma agrària de Colòmbia (Llei 160/1994, de 3 d'agost) especifica (art. 14) que s'empara en el manament constitucional segons el qual "es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios". Si fins i tot els països en vies de desenvolupament reconeixen a nivell constitucional i legislatiu aquest dret d'accés a la terra, no es pot presentar com a innovadora una Llei que impedeix exercir aquest dret, imposant als colons, com a única possibilitat legal, la via de les concessions administratives.

⁴⁴No és la primera vegada que es cau en aquest parany. En temps de la Segona República, va passar el mateix, com bé ha assenyalat Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución ..., op. cit.*, p. 272 i s., el qual, fent-se ressò de la desfavorable acollida que va obtenir el sistema de concessions administratives de la Llei republicana, remarca que "la retención de la nuda propiedad por parte del Estado suscitó muchas protestas, sobre todo entre los círculos católicos". Les crítiques a aquesta impopular mesura foren tan dures com aquestes que recull l'esmentat 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".

⁴⁵Caldria recordar, a aquests efectes, que el mateix precepte constitucional que autoritza la planificació legal de l'activitat econòmica general (art. 131) ordena elaborar els corresponents projectes amb la participació dels seus destinataris, mitjançant "el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas". Aquest manament constitucional és una conseqüència lògica dels principis rectoris de la política social i econòmica inclosos en el Capítol Tercer del Títol Primer de la Constitució. En concret, l'art. 51.2, després d'ordenar als poders públics el foment de les organitzacions de consumidors i usuaris, disposa: "... y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos".

⁴⁶Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 323.

1.4.3.2 La Llei 6/1991, de 25 d'abril, del Patrimoni Agrari

Aquesta nova llei - més globalitzadora que l'anterior, pel que fa a les qüestions agràries - anuncia, com una de les seves novetats més importants, el que al capdavant no és sinó una revocació en tota regla d'una mesura - l'establiment de les concessions administratives, amb caràcter permanent - que la llei anterior havia anunciat com la millor prova de la seva superació de la reforma agrària tradicional.

Resulta curiós aquest prurit del legislador aragonès per presentar cada una de les seves lleis agràries com un model innovador en la matèria, quan, en realitat, el que es fa és aplicar fórmules ja assajades històricament al nostre país i arreu del món. En aquest cas concret, el que es fa és retornar al tradicional repartiment de terres en propietat⁴⁷, respecte del qual cal recordar que l'exposició de motius de la precedent Llei del Banc de Terres assegurava despectivament que era manifestació d'una concepció de la reforma agrària caduca, i, per tant, a superar. El cas és que, tan sols un any més tard, també aquesta segona llei agrària havia de quedar derogada, mitjançant la vigent Llei 14/1992, de 28 de desembre, a la qual ens referirem tot seguit.

En resum, entenem que, malgrat les seves reiterades autoproclamacions d'originalitat, el legislador aragonès no ha aconseguit superar, com pretenia de bell antuvi, el tradicional concepte de la reforma agrària. Ben al contrari, considerem que la seva aportació a aquest àmbit normatiu ha estat més aviat criticable, ja que la seva proliferació de lleis agràries aprovades en tant curt espai de temps i amb orientacions tan radicalment diferents no sembla, certament, la millor manera d'abordar una qüestió tan delicada i de tanta transcendència econòmica i social com és la reforma agrària, l'èxit de la qual requereix una gran dosi d'estabilitat legislativa i uns criteris ben definits sobre els objectius que es pretenen atènyer a llarg termini, així com sobre els instruments legals que s'han d'emprar a l'efecte.

1.4.3.3 La Llei 14/1992, de 28 de desembre, de Patrimoni Agrari de la Comunitat Autònoma d'Aragó i de mesures específiques de reforma i desenvolupament agrari

Als anys cinquanta, CERRILLO i MENDIETA⁴⁸ es feien ressò d'unes paraules de BERNARDINO C. HORNE, segons les quals, disposar d'una bona legislació agrària contribueix al millor desenvolupament d'una societat: "El florecimiento de las naciones viene siempre precedido de una buena organización agraria. Roma tal vez nunca fué más grande que cuando Augusto resolvió la cuestión de la tierra y dignificó la vida del trabajador rural".

Això no s'aconsegueix aplicant-hi la llei del pèndol i canviant d'orientació la legislació agrària cada dos anys, com s'ha fet en aquesta CA amb les lleis que venim d'analitzar. Finalment, emperò, cal reconèixer que el legislador aragonès ha recogit a temps i ha sabut reconduir, amb aquesta tercera norma legal, una situació que se li escapava de les mans. Aquesta nova llei, pel seu contingut, ben bé podria haver-se anomenat "Llei agrària de la Comunitat Autònoma d'Aragó", puix que s'hi pretén regular la pràctica totalitat de les matèries agràries transferides a aqueixa CA.

⁴⁷Hi ha antecedents doctrinals i legislatius a dojo per a demostrar que el repartiment de terres en propietat no aporta cap novetat a aquest respecte. Els antecedents doctrinals més antics els recorda Laureano LOPEZ RODO, *op. cit.*, p. 137 i concordants, quan reproduïx les següents paraules de Manuel COLMEIRO: "tendríamos que convertir gente pobre y desvalida en unos verdaderos propietarios" (paraules extretes del seu "Tratado de Derecho Administrativo", de 1850).

Pel que fa als antecedents normatius, el mateix catedràtic recorda: "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 ...". El mateix podríem dir de la legislació del segle XX. *Vid., ad exemplum*, la Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'Ordenació Rural, l'art. 12 de la qual ja preveia el que ara el legislador aragonès presenta com una de les principals novetats de la seva legislació, és a dir, l'assignació de les terres en propietat: "Las fincas a redistribuir serán vendidas a los beneficiarios al justo precio que se determine por la Administración". I no es tracta d'una llei aïllada, sinó d'una norma legal que ja era manifestació comuna de l'incipient Dret agrari de començaments dels anys cinquanta. Val a dir que Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 390 i 392, valorava molt positivament que aquest Dret agrari es distingís - front al que qualifica de "desentonado" Dret civil de l'època - pel fet de què "ahora el legislador se propone otros fines: hacer posible que los modestos braceros agrícolas obtengan en condiciones adecuadas la propiedad de las fincas ...". L'adjudicació de terres en propietat no és, per tant, aliena a la nostra tradició jurídica.

⁴⁸F. CERRILLO i L. MENDIETA, *op. cit.*, p. 145.

Entenem que el gran mèrit d'aquesta interessant producció legislativa és que - després d'haver-se debatut, en les lleis precedents, entre els sistemes de concessió administrativa i de lliurament de terres en propietat - aquest legislador autonòmic ha trobat finalment la fórmula més idònia per a la política de redistribució de les terres de conreu. L'art. 10 d'aquesta norma (aplicant la finalitat redistributiva de la propietat, proclamada en l'art. 4.1) disposa, a aquest respecte, 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".

Deixar que siguin els propis interessats els qui elegeixin el modus d'adjudicació que més els convé - d'acord amb llurs propis condicionaments personals i familiars - és, sens dubte, la millor fórmula redistributiva de la propietat que es podia haver arbitrat. És per això que, si abans hem hagut de criticar els continus pals de cec donats per aquest legislador autonòmic en matèria de legislació agrària, finalment li hem de reconèixer el gran mèrit d'haver sabut dissenyar un sistema de repartiment de terres que no dubtem en qualificar-lo d'òptim, ja que és el més respectuós amb els drets i interessos legítims dels ciutadans afectats, el més adaptat a la maduresa actual del nostre poble, i, en definitiva, el que més s'adiu amb les finalitats i els principis rectors de l'Estat social i democràtic de Dret que consagra la Constitució.

1.5 Tècniques i instruments de la reforma agrària

Amb independència de la concepció concreta de la reforma agrària emprada en cada cas, l'intervencionisme agrari espanyol s'ha caracteritzat tradicionalment per la utilització de tot un seguit de tècniques i instruments, els quals abasten la pràctica totalitat de les modalitats d'actuació administrativa que contempla la doctrina, des de l'activitat de foment fins a la de limitació, i àdhuc a la punitiva.

Convindrem amb MARTÍN-RETORTILLO⁴⁹, tanmateix, en la inutilitat pràctica d'una sistematització general de les tècniques intervencionistes, entre altres raons perquè la manifestació concreta de cada una d'elles resta molt condicionada pel Dret positiu. Dependrà, en conseqüència, de la regulació específica de cada tipus d'actuació en concret, sigui la colonització agrària, la CP o l'ordenació rural, per citar els tres instruments de reforma agrària en els quals centrarem el nostre estudi.

És per això que, amb caràcter general, ens limitarem a remarcar que els procediments que regulen els diferents instruments, eines o mitjans que empren les administracions públiques, per tal d'implementar la reforma agrària de la forma més adient en cada cas, estableixen tota mena de tècniques d'intervenció pública, com ara ordres, aprovacions, subvencions, inscripcions, autoritzacions, prohibicions i sancions.

No cal dir que, en tot allò que fa a la política de reforma de les estructures agràries - que és la que aquí ens interessa preferentment - la tècnica que sempre hi ha predominat és la de foment. Ja havia estat així tradicionalment, però ho és molt més a hores d'ara, com a conseqüència del nou impuls que el foment de l'agricultura ha rebut des de l'entrada en vigor de la Constitució (l'art. 130.1 de la qual obliga els poders públics a promoure la modernització i el desenvolupament de tots els sectors econòmics "y, en particular - puntualitza -, de la agricultura, de la ganadería, ...") i des de la incorporació d'Espanya al marc jurídic comunitari, i més en concret a la Política Agrícola Comuna (en endavant, PAC).

El legislador de començaments dels anys setanta⁵⁰, mogut per l'afany codificador del Dret agrari que regnava en aquells moments a l'Estat espanyol, va encomanar al Govern l'aprovació del text refós de la vigent LRDA, en la qual han quedat sistematitzades, d'aleshores ençà, totes les normes legals que s'hi esmenten. Es refonia així en una sola norma de rang legal les normatives reguladores dels diferents instruments de reforma agrària, escampades fins aleshores en un reguitzell de normes jurídiques. L'LRDA esdevé,

⁴⁹Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo...*, vol. I, op. cit., p. 189 i s.

⁵⁰Vid. la disposició addicional quarta de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYDA, així com LRDA, que en porta causa.

d'aquesta manera, un primer intent - que després no ha tingut continuïtat, a diferència del que s'ha esdevingut amb el *Code Rural* a França, país que temps enrera solia inspirar les pautes del nostre ordenament jurídic⁵¹. En ella es refonen les normes legals reguladores de tota mena d'instruments d'intervenció agrària, des de la colonització (Llei de 26 de desembre de 1939, de colonització de grans zones, Llei de 27 d'abril de 1946, sobre colonitzacions d'interès local, i Llei de 21 d'abril de 1949, sobre colonització i distribució de la propietat de les zones regables) fins a l'ordenació rural (Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural), passant per la que aquí més ens interessa, és a dir, la CP (regulada en aquell moment per la Llei de CP de 8 de novembre de 1962, text refós aprovat per Decret 2799/1962, de 8 de novembre).

D'aleshores ençà, la CP ha esdevingut l'instrument cabdal de la reforma agrària al nostre país. Aquesta és, si més no, la nostra apreciació personal, que creiem veure corroborada en l'exposició de motius d'una de les darreres lleis autonòmiques que s'han aprovat per a la regulació de la CP. Ens referim a la Llei navarresa 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures agrícoles, en la presentació de la qual es reconeix 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, fundamentalmente, de la concentración parcelaria y de las reordenaciones, para su transformación en regadío, de zonas declaradas de interés nacional⁵²". Aquest criteri és també el que informa les actuacions de CP de la "Xunta" de Galícia, segons que ha confirmat el seu mateix president⁵³.

2. Breu excurs històric del reformisme agrari espanyol

2.1 Primers intents de reforma agrària

És de molt de temps ençà⁵⁴ que els poders públics han tingut un especial interès a controlar i dirigir l'activitat agrària - cosa que ja varen assenyalar al seu temps CERRILLO i MENDIETA⁵⁵ -, per bé que no ho han fet sempre amb els mateixos plantejaments ideològics ni amb els mateixos objectius i mitjans. Per tal d'aconseguir-ho, s'hi han emprat tot tipus de tècniques - des de la de foment fins a la punitiva, passant per la de limitació -, segons les necessitats i els interessos predominants en cada moment i en cada lloc determinats. La reforma agrària no és, per tant, un invent dels nostres dies.

La doctrina⁵⁶ situa els primers antecedents de la reforma agrària espanyola al segle XVIII, en el decurs del qual s'elaboraren diferents informes generals sobre la problemàtica agrària i les seves possibles solucions, es va aprovar la primera norma jurídica de colonització - el *Fuero de las Nuevas Poblaciones*, de 1767, redactat per CAMPOMANES - i es van materialitzar les primeres colonitzacions, dutes a terme a Sierra Morena i a la Baixa Andalusia.

⁵¹Sobre aquest caràcter codificador, *vid.* Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *op. cit.*, p. 29. Opina aquest administrativista - i entenem que no li manquen raons per a fer-ho - que l'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".

⁵²Cal destacar, d'aquesta norma autonòmica, l'encertada vinculació que fa entre la CP i les obres de regadiu, de manera que aquella hi ha esdevingut requisit previ pràcticament imprescindible per a la realització d'aquestes. Amb aquest condicionament legal, s'ha donat a la CP una projecció de futur cada cop més afermada, en el marc de la més moderna concepció de la reforma agrària.

⁵³Cfr. A. PÉREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, *et al.*, *Antela. A memoria asolagada*, Edicions Xerais de Galicia, S. A., Madrid, 1997, p. 168. Aquesta obra es fa ressò de la següent resposta parlamentària del President de la "Xunta" de Galícia, pronunciada en l'ata de 10 d'octubre de 1995: "Nós estamos a facer a verdadeira reforma agraria, cuia materialización é a concentración parcelaria". Això constata la viabilitat de la CP com a eina de reforma agrària.

⁵⁴L'exposició de motius de la Llei extremeña de reforma agrària remet els antecedents a l'antiga Roma, tot dient 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", afegint-hi que "desde los Gracos hasta Pascual Carrión, pasando por Olavide, se mantiene en sustancia este concepto, variando tan sólo las formas y los medios".

⁵⁵F. CERRILLO i L. MENDIETA, *op. cit.*, p. 187. Com diuen aquests autors, "siempre ha constituído aspiración del Poder Público no sólo el fomento de obras hidráulicas sino, en general, la realización de obras de alto interés nacional".

⁵⁶Per tots, Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 286.

Durant el segle XIX, varen predominar a Espanya uns plantejaments de liberalisme, fonamentats en la llibertat més absoluta dels agents agraris⁵⁷. La intervenció del legislador per a la protecció de l'agricultura es limitava aleshores, d'acord amb l'opinió dels il·lustrats de l'època, a la remoció dels obstacles que entorpien l'esmentada llibertat d'actuació, com proclamava JOVELLANOS⁵⁸.

Pel que aquí ens interessa en concret, aquest pensador manifestava una oposició ferotge a tota mena de colonització, amb arguments tan destructius com els que expressen aquestes simptomàtiques manifestacions identificatives de la filosofia que informa tota aquesta 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*" (p. 15) ... "*V. A. ha sentido la fuerza de esta verdad, quando por sus providencias de 1768 y de 1770, acordó el repartimiento de las tierras concegiles á los pelentrines y pegujareros de los pueblos.*" (p. 17).

Més encomiables són els criteris de COLMEIRO, el qual va saber trobar el just punt d'equilibri entre els interessos particulars (que el liberalisme de l'època defensava a ultrança) i els interessos generals. És per això que aquest administrativista-agrari ja advocava per la intervenció estatal - a desgrat del corrent liberal que predominava en aquella època -, per bé que només la considerava admissible en els supòsits de manca d'iniciativa privada⁵⁹.

De fet, al 1855 ja es va aprovar la Llei de creació de Colònies Agrícoles (inspirada en el ja esmentat *Fuero de las Nuevas Poblaciones*), la qual es va refondre anys més tard, amb la Llei de creació del "coto redondo acasado", de 1866.

L'aplicació de l'ideari liberal va agreujar encara més la greu problemàtica social del camp espanyol, on les diferències entre els grans terratinents i els petits camperols, sovint sotmesos a la misèria, eren cada cop més accentuades. En aquestes condicions, l'anarquisme més radical hi féu estada, com era lògic d'esperar, fomentant-hi tota mena d'aldarulls revolucionaris en el món rural. S'imposava, per tant, un canvi de plantejaments.

És per això que - seguint els dictats de la llei del pèndol, que en el decurs de les darreres centúries ha caracteritzat la nostra història - el segle XX s'encetà amb un clar predomini de les idees regeneracionistes⁶⁰ i del catolicisme social⁶¹. D'aquesta manera, front als plantejaments abstencionistes derivats del liberalisme predominant durant el segle XIX, l'intervencionisme agrari rep un nou impuls.

Amb aquests plantejaments renovadors es va aprovar la Llei de colonització i repoblació interior, de 30 d'agost de 1907 (desplegada, anys després, pel seu Reglament de 23 d'octubre de 1918), primera norma legal espanyola inspirada en la doble idea del repartiment de la terra i del foment d'explotacions agràries més rendibles, que encara ara inspiren la legislació vigent en matèria de reforma i desenvolupament agrari, tant a nivell estatal com a

⁵⁷No és casualitat que la concepció liberal del dret de propietat que estableix el nostre Codi civil (arts. 348 i següents) procedeixi precisament d'aquesta època. Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, p. 49, 93 i concordants ens ensenya, a aquest respecte, que el projecte de Codi rural de 1841 era fidel a les concepcions ultraliberals de JOVELLANOS "reduciéndose a proteger la libertad individual y tomando como pieza central el derecho de propiedad". Completa aquesta apreciació més endavant, tot indicant que "las realizaciones legislativas posteriores a la Codificación, sólo muy tímidamente, reconocen la función social de la propiedad".

⁵⁸Cfr. Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *op. cit.*, p. 11 i s.

⁵⁹Vid. Laureano LOPEZ RODO, *op. cit.*, p. 143. En el seu panegíric del pensament de Manuel COLMEIRO sobre la intervenció de l'Estat en matèria de propietat agrària, LOPEZ RODO insisteix a remarcar que, per a aquest pensador vuitcentista, el respecte a la iniciativa privada era qüestió cabdal. Insta al lector a parar especial atenció, a aquest respecte, "en la condició previa que señala Colmeiro para dar paso a esta acción coactiva del Estado: la ausencia de la iniciativa privada".

⁶⁰Aquesta influència del regeneracionisme ha estat reconeguda tant per la doctrina com pels legisladors. Pel que fa a la primera, Víctor BRETON SOLO DE ZALDIVAR, *op. cit.*, p. 48, manifesta 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 andalús, al seu torn, obre la LARA amb una interessant exposició de motius, en el punt núm. 2 de la qual s'indica textualment 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".

⁶¹Cfr. Fernando LÓPEZ RAMON, *op. cit.*, p. 287.

l'autonòmic. Val a dir que aquesta llei ha estat exalçada per l'agrarisme⁶² de tots els temps.

Durant l'època de la Restauració, hi va haver altres intents d'implantar una reforma agrària al nostre país, com ara els projectes de José CANALEJAS (ministre d'Agricultura) i Santiago ALBA (ministre d'Hisenda), cap dels quals es va arribar a aplicar finalment.

Durant la dictadura de PRIMO DE RIVERA pràcticament no es va fer res per a solventar els problemes del món agrari, la qual cosa no pot estranyar, si hom té en compte que, com ha escrit Edward MALEFAKIS⁶³, entenia que la millor manera de fer front a aqueixa problemàtica era montant força indústries, per a què hi treballessin els pagesos sense feina.

Ja als anys vint, es van aprovar un seguit de decrets-lleis de caire agrari, datats el 7 de gener de 1925, el 4 de juny de 1926 i el 9 de març de 1928. Val a dir, emperò, que aquestes normes jurídiques no comportaven una autèntica reforma agrària, sinó que tan sols establien mesures aïllades de política agrària. Així ho han entès tant els agraristes clàssics⁶⁴ com els actuals⁶⁵, els quals remarquen unànimement que, al nostre país, no hi va haver veritables reformes agràries fins després de la primera guerra mundial.

2.2 La reforma agrària en temps de la Segona República

Bo i els projectes de reforma agrària de José Canalejas i Santiago Alba i dels tímids intents reformistes de la Dictadura de Primo de Rivera, hom pot dir que no va ser fins a la instauració del règim republicà que finalment es va abordar seriosament la problemàtica del camp, com reconeix la doctrina majoritària.

Tot just implantada la Segona República, ja s'hi va palesar la clara intencionalitat política de fer front a la problemàtica social del món rural. Demostren aquesta voluntat el reguitzell de normes sobre reforma agrària aprovades en el curt termini de temps que va durar el règim republicà. Aquest cop sí que es va actuar ràpidament i amb un evident esperit socialitzant, convençuts com estaven els polítics republicans de què la greu situació del camp espanyol no admetia més dilacions, si hom volia garantir la pau social.

L'art. 47 de la Constitució de la República Espanyola, de 9 de desembre de 1931, responent a aquest mateix plantejament polític i social, es decanta obertament per la protecció més ferma als petits camperols, al qual objecte 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, ...".

Per tal d'implementar aquest principi constitucional, tot seguit es varen reorganitzar els serveis del *Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio*, cosa que es va fer per Decret de 15 de febrer de 1932, mitjançant el qual s'encomanava a la *Inspección General de los Servicios Social-Agrarios* la gestió de tot tipus d'actuacions públiques de reforma agrària, entre les quals destaquen la CP i la colonització agrària. Amb aquesta norma reglamentària, el règim republicà acreditava el seu tarannà innovador i capdavanter, especialment pel que fa a la millora de les estructures agràries del nostre país.

En compliment del citat manament constitucional, s'aprovà també ben aviat la Llei de 19 de setembre de 1932, de reforma agrària - complementada pocs mesos després per la Llei de

⁶²Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 85 i 129, la presenta com "el primer intento de difundir en España la propiedad de la tierra", mentre que SANZ JARQUE, *Derecho Agrario General ...*, op. cit., p. 206, la conceptua com "un proyecto bien intencionado de reforma agraria, antecedente inmediato de las sucesivas actuaciones que han venido haciéndose en nuestro siglo". Observis, però, la terminologia que empen ambdós autors (el primer parla de "intento" i el segon de "proyecto bien intencionado"), que és totalment correcta, perquè - tot i els elogis que li dediquen -, a la fi l'esmentada Llei tenia, com reconeix el primer paràgraf del seu art. 2n, un remarcament caire d'assaig. I a més a més, com assenyalen CERRILLO i MENDIETA, op. cit., p. 174, només afectava determinats paratges públics.

⁶³Edward MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución ...*, op. cit., p. 499.

⁶⁴Per tots, Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 93.

⁶⁵Per tots, José E. CASTANEDA, op. cit., p. 514, agrarista-civillista per a qui, en aquesta època, sols hi ha mesures legislatives aïllades, "que no abordan una reforma agraria en profundidad", a diferència del que s'havia d'esdevenir durant la Segona República. D'aquesta nova etapa, en canvi, manifesta que està "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".

@³)ç @ @x|ç @↔Uç @^ @ @çç @⇒ @^"çxç @ @ @- '↔U'³ @⇒ @ç-ç @⇒ ççU-ç @ç
ç @³ç @- @ @⇒ çççç ⇒ ≈ @ @ @ " ⇒ ària republicana.

S'instaurava així un procés de defensa a ultrança de la propietat, amb la finalitat operativa de retornar les finques als terratinents expropiats. És per això que molts autors parlen de què hi va haver una mena de contrareforma agrària. Algú inclús ha arribat a qualificar aquests fets d'autèntica contrarevolució, entenent que - contràriament al que s'havia pregonat des de les instàncies oficials -, no sols es van recuperar finques a través del Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, sinó que molts d'aquells propietaris van ocupar les antigues terres pel seu compte, sense seguir a l'efecte cap tipus de procés legal. És a dir, que s'hi aplicà el mateix sistema de fets consumats i sense garanties jurídiques que anys enrera s'havia aplicat sota el règim republicà. Poc després, l'esmentat Servei era substituït per l'INC. Aquest organisme del Ministeri d'Agricultura, fou creat - immediatament després de restaurada la pau, com remarcaven les publicacions de l'època - per Decret de 18 d'octubre de 1939, amb el qual s'acomplia el que a aquests efectes havia disposat l'any anterior el Decret de 6 d'abril de 1938. L'INC heretava les funcions del seu predecessor, incloent-hi les actuacions de CP, per bé que amb un predomini absolut de les actuacions colonitzadores, com ha copsat la doctrina.

Després del parèntesi del trienni bèl·lic, el nou règim va afrontar a cor que vols la reconstrucció del país, que havia quedat destrossat. Ho va fer, no cal dir-ho, amb uns criteris reformistes diametralment oposats als que inspiraven la reforma agrària republicana, la qual va ésser substituïda per una cada cop més activa política d'actuacions colonitzadores.

Segons les veus crítiques amb aquest sistema, més que la redistribució de la terra, el que de debò es pretenia era afavorir els interessos econòmics dels grans terratinents, fomentant l'augment de la productivitat de les seves terres i situant al seu voltant assentaments de colons que els asseguressin una abundosa i barata mà d'obra. Les proclames oficials, en canvi, asseguraven que realment es pretenia assolir una transformació de l'organització social del camp, a més a més de transformar-hi també les seves estructures productives. Cal reconèixer, en tot cas, que - amb voluntat redistributiva o sense ella - hi va haver una activa política de colonització, amb la corresponent creació de nombrosos assentaments de colons arreu del país. S'engegava així una política de reconstrucció nacional, en la qual alguns autors han reconegut la influència del moviment regeneracionista inspirat per Joaquín Costa.

En aquest context social i polític, l'intervencionisme agrari es veié reforçat per uns nous plantejaments de reforma agrària, així com per la creació de tot un seguit d'organismes autònoms, la finalitat dels quals era la implementació de la política intervencionista del règim franquista, mitjançant la promoció i la gestió de les imprescindibles reformes estructurals d'aquell moment històric.

Als anys cinquanta, com rememora MARTÍN-RETORTILLO, es van introduir a Espanya els esquemes de la política francesa dels Plans de desenvolupament econòmic i social, dels quals es va copiar fins i tot el títol.

És aleshores que el règim descobreix les potencialitats que té la CP per al foment del desenvolupament agrari. Per això es decideix la implantació a Espanya d'aquesta millora, enriquint d'aquesta manera el reformisme agrari imperant. Amb aquesta finalitat, s'aprova la Llei de 20 de desembre de 1952, de concentració parcel·lària, alhora que, per Ordre del Ministeri d'Agricultura de data 16 de febrer de 1953, es crea el *Servicio de Concentración Parcelaria* (en endavant, SCP), com a organisme encarregat de gestionar aquest nou tipus d'actuacions públiques d'intervenció en el sector agrari.

Ben aviat, es copsa la necessitat d'augmentar les funcions d'aquest servei, raó per la qual es decideix de transformar-lo en el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, sota la direcció del qual es van arribar a concentrar un total de 2.477 zones, amb una superfície total de 3.312.061 hectàrees. Amb el pas dels anys, l'esmentat Servei i l'INC es varen refondre en l'Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (més conegut per "IRYDA"), creat per Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació d'aquest organisme.

Aquesta fusió institucional fou acompanyada per la corresponent refosa legislativa, d'acord amb el que a aquest objecte establia la disposició addicional quarta de la citada llei de creació de l'IRYDA. En ella s'encomanava al Govern la refosa en un sol text de la legislació reguladora de les diferents manifestacions de l'intervencionisme agrari, com ara la CP, l'establiment d'unitats mínimes de conreu, la parcel·lació de latifundis, la colonització, l'ordenació rural, etc.). S'hi especificava que el nou text refós havia de dur precisament el títol - com així va ser finalment -, de *Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*.

Aprovat per Decret 118/1973, de 12 de gener, aqueix text refós ha arribat fins al moment actual, en el qual encara és directament aplicable a totes les CA que encara no han legislat en aquesta matèria. I, pel que fa a la resta de les comunitats, també roman vigent, ni que sigui tan sols com a dret supletori, en aplicació del que a aquests efectes preveu l'art. 149.3, *in fine*, de la Constitució espanyola de 1978, d'acord amb el qual, "el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

II. LA COLONITZACIÓ AGRÀRIA

1. Evolució històrica de la colonització agrària espanyola

1.1 Antecedents remots

La principal manifestació de la reforma agrària en el decurs de la Història han estat, a la majoria dels països, les actuacions de colonització. Pel que fa en concret al nostre país, tant el legislador com la doctrina han remarcat la gran transcendència que ha tingut la colonització per a la transformació de les estructures territorials agràries de les zones afectades.

Els antecedents més remots d'aquest tipus d'actuacions es remonten, segons alguns autors, als temps de la política de repoblació duta a terme als temps del rei *Alfonso el Sabio*.

En tractar d'aquests antecedents, LÓPEZ RODÓ glossa l'obra colonitzadora empresa pels cardenals Deza (al qual atribueix la creació, a l'any 1572, de 259 aldees a les terres de Granada, on es van instal·lar 12.549 famílies de pagesos en règim d'emfiteusi) i Belluga (del qual assegura que va colonitzar 180 quilòmetres quadrats de l'horta murciana). Igualment esmenta - com la major part de la doctrina que ha analitzat la història de l'intervencionisme agrari espanyol - la colonització del caient de Sierra Morena, realitzada l'any 1767.

En el decurs de la segona meitat del segle XIX, es van aprovar dues lleis relacionades amb la colonització:

- La Llei de 21 de novembre de 1855, aprovada per tal de fomentar el conreu dels terrenys erms, en base a l'establiment de les corresponents colònies agrícoles. Com indica LÓPEZ RODÓ, amb aquesta norma legal es recollien els plantejaments exposats per COLMEIRO en la seva *Memoria* de l'any 1843, en la qual propugnava la colonització d'aqueixos terrenys a l'estil de la colonització d'Amèrica del Nord, bo i manifestant 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 Llei de 3 de juny de 1868, sobre "deseccación de lagunas y terrenos pantanosos y sobre caseríos, colonias agrícolas y fomento de la población rural". La importància d'aquesta norma ha estat ressaltada per BALLARÍN MARCIAL, d'acord amb el qual hom pot dir que constitueix un precedent llunyà "tanto de la legislación actual colonizadora como, sobre todo, de la de concentración parcelaria".

La primera i important regulació de la colonització agrària espanyola del segle XX va ésser la Llei de colonització i repoblació interior, de 30 d'agost de 1907, aprovada amb l'objectiu declarat 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. 1r).

El model de colonització que, en base a aquesta normativa s'implantà a Espanya durant les primeres dècades del segle XX ha estat catalogat per BRETON SOLO DE ZALDÍVAR com de "reforma agrària moderada", entenent com a tal una combinació de les dues modalitats de reforma agrària - tècnica i social - que integren la classificació exposada per l'autor.

Aquesta breu norma legal (consta només de 12 articles, i un d'addicional) tenia un caire experimental i afectava només béns públics. Així ho disposa el primer paràgraf de l'art. 2, d'acord amb el qual, "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 reglament d'aquesta llei fou aprovat anys després, per Decret de 23 d'octubre de 1918, sobre colònies agrícoles.

Més endavant, es va aprovar el Reial Decret-Llei de 7 de gener de 1927, sobre compra de finques particulars per a la seva parcel·lació, en el qual s'establia una regulació de la colonització més agosarada que la vigent fins a aquell moment. Les finques a colonitzar ja no eren sols les de propietat pública, sinó que a aquestes s'afegien, entre altres (*vid.* art. 29), les finques de propietat privada que, estant situades en zones de regadiu, no es regaven.

La finalitat d'aquesta nova regulació de la colonització (arrodonida amb la publicació del Reial Decret-Llei de 9 de març de 1928, sobre expedició de títols de parcel·lació) era remarcadament social, com palesa el seu art. 28, a tenor del qual, "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 colonització durant la Segona República

La llei més socialitzadora que ha estat en vigor en el nostre país, en matèria de colonització, va ésser la ja comentada Llei de Bases per a la Reforma Agrària, de 19 de setembre de 1932, aprovada durant la Segona República, amb un caràcter expropiatori, que en alguns casos tenia efectes pràcticament confiscatoris. Era la primera vegada que un text legal espanyol qüestionava frontalment la legitimitat dels latifundis.

Tanmateix, una cosa era el que pregonava la llei i una altra el que va esdevenir a la pràctica. El cert és que el Govern republicà, que inicialment havia plantejat els debats parlamentaris de la llei amb una dialèctica remarcadament revengista contra els "Grandes de España", els cacics dels pobles i, en general, els grans terratinents, va deixar passar molt de temps sense prendre mesures pràctiques per a aplicar-la.

Aquesta paràlisi reformista - que fa bona, un cop més en la nostra història, l'al·lusió de CORRAL DUEÑAS a "la escasa y perezosa política agraria española" - es va perllongar fins que l'intent de cop d'Estat del General Sanjurjo va fer reaccionar els polítics republicans. Va ésser aleshores que es va aprovar a corre-cuita la Llei de Reforma Agrària - que portava un any aparcada al Parlament espanyol -, alhora que es varen aprovar tot un seguit de normes reglamentàries destinades a implementar-la.

Tan sobtada empenta reformista va durar, emperò, ben poc. La gestió de la reforma agrària s'havia encomanat a un organisme - l'*Instituto de Reforma Agraria* (IRA) - que ni tenia l'estructura orgànica més adient per a la seva eficiència, ni disposava del personal adequat per a les importants funcions que se li encomanaren, ni se'l va dotar mai dels recursos necessaris a l'efecte. A més a més, les circumstàncies polítiques varen propiciar que el càrrec de Ministre d'Agricultura recaigués durant molt de temps en Marcelino Domingo, un dramaturg que no coneixia la problemàtica agrària ni estava preparat per a posar-hi remei, com va arribar a reconèixer el mateix Azaña.

L'arribada de la CEDA al poder, al mes de novembre de 1934, encara va complicar més les coses. Per comptes d'avançar en les reformes, es va produir una reacció conservadora, la qual va provocar la reacció dels camperols i dels jornaleros del camp, la reunificació de les forces d'esquerres i, en definitiva, la victòria electoral del Front Popular, a les eleccions del

mes de febrer de 1936. Aques triomf electoral havia de fer capgirar el rumb dels aconteixements.

Cansats de tant esperar els desitjats repartiments de terres, els pagesos sense terra es varen llançar a una campanya d'ocupacions il·legals de finques rústiques, la primera i més important de les quals fou protagonitzada el 25 de març de 1936, amb els espectaculars resultats ("unos 60.000 campesinos simultáneamente ocuparon más de 3.000 fincas en la provincia de Badajoz") que exposa MALEFAKIS en els seus estudis sobre aquesta època històrica. Es pot dir, doncs, que, paradoxalment, la incapacitat del Govern del Front Popular per a impedir aquestes ocupacions per part dels seus correligionaris va fer molt més per a la implementació de la Llei de Reforma Agrària que l'acció de tots els governs anteriors.

La colonització agrària es va imposar d'aquesta manera, més per la via fàctica que no pas per la jurídica, ja que l'Administració agrària del moment es va veure obligada a donar cobertura jurídica als assentaments de fet imposats pels propis camperols i jornalers agraris. Com ens ensenya l'esmentat MALEFAKIS, la fórmula emprada a l'efecte fou la legalització *ex post facto* de les ocupacions de finques, salvant les apariències amb una poc convincent apel·lació a la clàusula d'utilitat social. El resultat fou que, en cinc mesos (març a juliol de 1936), es varen fer més repartiments de terra que en els cinc anys passats des de la implantació de la Segona República: "Casi un millón de hectáreas y 225.000 campesinos fueron asentados", segons que confirma l'autor de referència.

De poc havia de servir, tanmateix, aquesta política condescendent de les autoritats republicanes amb els ocupants de les finques, puix que, amb l'aixecament militar del 18 de juliol de 1936, esclatava la guerra civil, fet que havia d'impedir qualsevol intent d'establiment d'una racionalitzada política de colonització. Espanya es va dividir en dues zones, ben definides a aquests efectes: la zona que romania sota les ordres del Govern republicà - en la qual la necessària política de colonització havia de quedar substituïda per les sistemàtiques ocupacions il·legals de finques, de manera que es pot dir que es va passar d'una reforma agrària a una autèntica revolució agrària - i la zona dominada pels militars sublevats, en la qual va trigar ben poc a imposar-se una mena de contrareforma agrària, en els termes que tot seguit comentarem.

No pot estranyar, per tant, que els grans terratinents expoliats de manera tan irregular aprofitessin l'arribada del nou règim polític per a forçar la suspensió de la reforma agrària aprovada durant la República. Així es va fer tot seguit, aprovant-se a aital objecte el ja citat Decret de 28 d'agost de 1936, mitjançant el qual es deixaven en suspens totes les actuacions de reforma agrària inacabades en aquella lata, cosa que tan sols va constituir un pas previ per a la posterior devolució de les terres colonitzades als seus antics propietaris.

1.3 La política de colonització durant el franquisme

Instaurat el franquisme, les actuacions de colonització van esdevenir l'instrument predilecte de l'intervencionisme agrari del nou règim polític. La política de colonització agrària es va reprendre amb més força que mai (per bé que amb unes connotacions diametralment oposades a les de la colonització republicana) en acabar la guerra civil espanyola, impel·lida per la necessitat de refer l'economia del país, malmesa després de tan llarga contesa bèl·lica. A aital objecte, poc després de la fi de la guerra civil, es va aprovar la Llei de bases de 26 de desembre de 1939, de colonització de grans zones, alhora que es creava, per a implementar-la, l'INC, com a ens gestor d'aquestes actuacions de reforma agrària.

En els anys successius, s'aprovaren altres importants normes legals d'aquest caire, des de la Llei de 21 d'abril de 1949, sobre colonització i distribució de la propietat de les zones regables, fins a la Llei de 27 de juliol de 1968, sobre règim de les terres adquirides per l'INC, a les quals fa especial referència SANZ JARQUE. No hi va mancar tampoc un reguitzell de normes reglamentàries, que desplegaren aqueix allau legislatiu. RUBIO GONZÁLEZ para una especial atenció, a aquest respecte, en el decret de creació de l'INC, la importància del qual remarca, assegurant que s'hi troba un dels fonaments jurídics cabdals de la reforma agrària espanyola.

Sobre aquesta base normativa i institucional, la política de colonització del nou règim es va anar consolidant en el decurs dels anys quaranta, impulsada per l'INC, el qual s'hi va dedicar de manera quasi exclusiva. La CP hi va quedar bandejada, a desgrat del que a aquests efectes disposava la ja esmentada Llei de 21 d'abril de 1949, sobre colonització i distribució de la propietat de les zones regables.

Aquesta política de colonització va anar de menys a més durant molts anys, arribant al seu punt àlgid durant les dècades dels cinquanta i seixanta, al final de les quals va entrar en franca decadència, coincidint en el temps amb l'inici de la política econòmica dels plans de desenvolupament. A partir d'aleshores, com ha assenyalat Manuel DE TERAN, aquella política de colonització es va anar reorientant vers una política agrària més tecnocràtica, fonamentada substancialment en les transformacions en regadiu.

A començaments dels anys setanta, es va produir un canvi d'ens gestor de la política agrària d'aquella època, amb la substitució de l'INC per l'IRYDA, d'acord amb la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació d'aquest darrer organisme. L'exposició de motius d'aquesta norma legal explica la raó de la substitució orgànica en els termes següents: "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".

Així, doncs, no es tractava sols d'un canvi nominatiu, sinó d'una reorientació global de la política agrària duta a terme fins aleshores. S'arribava, d'aquesta manera, a un punt d'inflexió a partir del qual la política de colonització va perdre gran part del pes específic que havia tingut fins aleshores, en benefici d'altres polítiques reformistes més orientades cap al desenvolupament agrari, entre les quals l'exposició de motius de la llei destaca explícitament la importància de les actuacions de CP.

Pel que fa a la valoració de les actuacions de colonització del franquisme, hem de dir que la forta impregnació política i ideològica de la reforma agrària en general s'accentua de tal manera en la seva modalitat colonitzadora que, per a un investigador imparcial, resulta francament difícil de fer-se una idea objectiva, a través de la doctrina, de com es va desenvolupar la colonització agrària des de la guerra civil fins a l'adveniment de la democràcia. Cada autor tracta d'explicar aquella mateixa realitat des de la seva pròpia perspectiva ideològica. Els resultats òbviament són ben dispars. Mirant d'agrupar-los d'alguna manera, podem esmentar tres tipus de reaccions, a aquest respecte:

1a) Hi ha, en primer lloc, una postura marcadament panegírica, que presenta aquesta obra colonitzadora com un model de reforma agrària ideal i sense fissures. En aquest primer sector doctrinal, podem incloure la doctrina oficial de l'època, així com la resta dels autors que presenten aquelles actuacions colonitzadores com a paradigmàtiques i extrapolables a altres països, especialment a Iberoamèrica. En aquest darrer cas es trobarien CERRILLO i MENDIETA.

2a) Un segon sector doctrinal estaria format pels agraristes que també consideren positiva la tasca colonitzadora duta a terme, però ho fan des d'un posicionament més moderat (és el cas del civilista-agrarista SANZ JARQUE i de l'administrativista LÓPEZ RAMÓN), o inclús apunten ja cap a una primera visió crítica del resultat colonitzador (en aquest grup podríem incloure, *ad exemplum*, a GONZÁLEZ PÉREZ i DE CASTRO).

3a) Finalment, hi ha un tercer sector doctrinal que dedica a la colonització del període franquista les crítiques més despietades. Aquí podríem incloure els següents autors:

- GARRA I LORENZO, de l'estudi del qual es dedueix que no es va fer una autèntica política de colonització, sinó que es va optar per una política paternalista envers la pagesia.

- DE TERAN, el qual comparteix criteri amb l'anterior, afegint-hi la consideració de què la tasca de colonització agrària semblava més aviat destinada a afavorir els interessos dels grans terratinents que no pas a solventar la problemàtica situació dels

camperols sense terra.

- BRETÓN SÓLO DE ZALDÍVAR, el qual es manifesta especialment crític amb la càrrega ideològica que ha suportat la colonització agrària espanyola dels darrers lustres. Aquest autor presenta eixa colonització com una autèntica barrabassada del règim franquista i qualifica els posicionaments doctrinals abans esmentats de propaganda oficial i demagògica.

La seva és una de les manifestacions més característiques d'aquest sector doctrinal crític amb la colonització franquista. En el seu esmentat treball, aquest professor universitari defensa la tesi de què tota la política de colonització duta a terme abans de la recuperació de la democràcia perseguia realment dos objectius fonamentals:

1r) Apaivagar els ànims dels camperols sense terra suficient per a viure-hi dignament, reduint l'atur agrari i evitant així esclats de violència social en el món rural.

2n) Afavorir els interessos dels grans terratinents, al qual objecte, s'acordava l'expropiació d'una minsa part (sovint, la més improductiva) de les seves propietats rurals, a canvi de la corresponent indemnització i de la transformació gratuïta en regadiu de la resta de llurs finques. Era la vella tàctica de canviar quelcom per a què res no canviés.

Probablement, si es fes el necessari exercici d'abstracció ideològica, la valoració d'aquesta tasca de colonització no seria tan positiva com la presentava la doctrina afecta al règim ni tan negativa com la presenten els seus detractors.

Si hom prescindeix dels imperatius polítics que varen condicionar la política agrària aplicada fins a l'entrada en vigor de la Constitució, es comprova que el que ha restat a les terres afectades són unes zones agràries raonablement estructurades, transformades en regadiu, sanejades adientment, correctament comunicades i amb tots els serveis necessaris per a que els colons puguin gaudir d'unes condicions de vida dignes. Aquesta és, en efecte, la conclusió a la qual s'arriba en analitzar estudis tan objectius com el de VIGUERA GARCÍA, sobre els resultats pràctics d'aquelles actuacions de reforma agrària, en la seva modalitat de colonització.

En qualsevol cas, el resultat fàctic fou que les actuacions públiques corresponents a la colonització agrària comportaren la transformació de grans zones rurals, en les quals es van crear un gran nombre de noves explotacions agràries, les quals van ésser lliurades als colons. D'aquesta manera, la colonització es manifesta com una eina de política agrària adient per tal de solventar la problemàtica creada per la concurrència de grans latifundis, concentrats en poques mans, amb gran quantitat de camperols sense terra.

1.4 Règim jurídic vigent

La regulació vigent de les actuacions públiques corresponents a la que fins a l'any 1973 s'anomenava colonització agrària no s'allunya pas massa dels plantejaments inicials que inspiraren la ja esmentada Llei de 30 d'agost de 1907, de colonització i repoblació interior.

Pel que fa a l'àmbit estatal, aital regulació està inclosa bàsicament en la vigent LRDA, des de la refosa legal ordenada pel legislador de 1971⁶⁶. Més concretament, hi són aplicables els arts. 20 a 42, pel que fa a la redistribució de terres adquirides per l'Administració gestora, així com els arts. 92 a 127, és a dir, el Títol III ("Grandes zonas de interés nacional") del Llibre III ("Actuaciones en comarcas o zonas determinadas por Decreto").

Tot i que l'esmentada regulació estatal ja no empra la terminologia tradicional de la colonització agrària - substituïda a hores d'ara per l'eufemística apel·lació a les actuacions en zones d'interès nacional -, entenem que els objectius segueixen essent els mateixos.

L'art. 20 de l'LRDA, en efecte, autoritza l'Administració agrària a adquirir finques de propietat particular - àdhuc per la via expropiatòria -, per tal de dedicar-les (segons que

⁶⁶ Vid. disposició addicional quarta de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYDA.

especifica l'art. 21) a constituir-hi explotacions familiars i comunitàries, així com horts familiars, per als camperols sense terra. Aquest és precisament l'esperit de la tradicional política de reforma agrària, en la seva modalitat de colonització agrària.

Pel que fa a la regulació autonòmica, ens hem de remetre fonamentalment a les ja analitzades lleis de reforma agrària andalusa i extremeña, el contingut de les quals està bàsicament orientat a les actuacions de colonització agrària de les respectives CA, encara que també s'hi preveuen altres tipus d'actuacions de reforma agrària, com ara la CP (que, en el cas andalús, adopta la forma de concentració d'explotacions).

Altres lleis autonòmiques preveuen també el repartiment de terres - tret definidor de les actuacions de colonització -, vinculat normalment als respectius "Banc de terres" o "Fons de terres" constituïts a l'efecte, part dels terrenys dels quals provenen, per cert, de les actuacions de CP (terres sobrants i/o terres de desconeguts). És el cas de les següents normes legals:

- Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural, l'art. 1.1 de la qual preveu l'expropiació de terres "y posterior distribución", mentre que l'art. 2n disposa que els terrenys del "Banco de Tierras" d'aquella CA tindran, entre altres destinacions, "el asentamiento de nuevos campesinos".

- Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·lària de Castella i Lleó, en els arts. 100 a 102 de la qual es regula l'anomenat "Fondo de Tierras". Una de les finalitats d'aquest fons és "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".

- Llei de 14 d'agost de 1985, de CP per a Galícia, en la qual s'atribueix a les parròquies la titularitat del respectiu "Fondo de Tierras" (art. 31) - que s'ha de crear en les zones de CP -, destinat, entre altres finalitats, "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".

- Llei 14/1992, de 28 de desembre, de patrimoni agrari de la CA d'Aragó i de mesures específiques de reforma i desenvolupament agrari⁶⁷. L'art. 4.1 declara, com a primera de les finalitats d'aquesta norma legal, "alcanzar una mayor justicia y eficacia en la distribución y estructura de las tierras propiedad de la Comunidad autónoma". Aquesta finalitat s'aconsegueix, pel que aquí interessa, amb les adjudicacions de terres que es regulen al Capítol III. L'art. 10 estableix, a l'efecte, 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". Els preceptes següents especifiquen les condicions en què s'han d'aplicar una i altra fórmules d'adjudicació.

En resum, hom pot dir que la colonització, com a institució jurídica i com a eina de reforma agrària, segueix vigent al nostre país, tant a nivell estatal com a nivell autonòmic, regulada, respectivament, per l'LRDA i per la normativa agrària de les diferents CA que han legislat sobre aquesta matèria.

2. Colonització agrària versus concentració parcel·lària

2.1 Vinculació entre ambdues institucions jurídiques

Els antecedents doctrinals, normatius i institucionals de la colonització i de la CP han coincidit sovint en el decurs de la nostra Història.

a) Coincidències palesades per la doctrina

⁶⁷ Com ja hem comentat més amunt, aquesta norma legal va ésser precedida per altres dues, finalment derogades: la Llei aragonesa 3/1986, de 10 de març, del Banc de Terres, i la Llei 6/1991, de 25 d'abril, del Patrimoni Agrari de la Comunitat.

Del segle XVIII ençà, els grans pensadors espanyols han abordat conjuntament tots dos instruments de la política agrària, la colonització i la CP.

És cert que, inicialment, en el seu cèlebre informe sobre la Llei Agrària⁶⁸, JOVELLANOS només propugnava la colonització agrària, perquè la problemàtica rural més greu de la seva època estava representada - especialment a Andalusia i Extremadura - per l'excessiva concentració de la terra. Més endavant, tanmateix, va saber eixamplar la seva visió de la problemàtica agrària, reconeixent que també hi havia una altra problemàtica a solventar: el minifundisme i la dispersió parcel·lària. El seu replantejament favorable a la CP queda palès quan, en una carta que s'ha fet famosa en la nostra doctrina⁶⁹, confessa a un amic la seva preocupació per les nefastes conseqüències derivades de la marginació de la problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària. Per això canvia de plantejament i passa a propugnar una solució global que abrasi tant

la problemàtica del latifundisme com la del minifundisme, al qual objecte proposa la doble solució de la colonització agrària i la que ara anomenem CP: "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". D'aquesta manera, JOVELLANOS començà a vincular les dues branques principals de la política agrària espanyola: la CP i la colonització.

Fou, però, Fermín CABALLERO el primer autor a reivindicar conjuntament la colonització agrària i la CP en una obra escrita. La seva coneguda Memòria "Fomento de la población rural"⁷⁰, de 1863, va marcar la pauta a seguir, en aquest sentit, per la doctrina i la legislació posteriors. En ella reivindicava que, per moltes lleis que hi hagi i per moltes tècniques que s'hi puguin aplicar a les explotacions agràries, de poc serviria tot l'esforç que es dediqués, si no s'atacava a fons el problema de la polvorització de la propietat rural. Dit en les seves pròpies paraules: "*como las tierras continúen despedazadas nada sólido y durable se habrá hecho en favor de la población rural*".

A diferència del que havia defensat JOVELLANOS en l'Informe abans comentat, el vuitcentista Fermín CABALLERO inspira tota la seva obra en la necessitat d'establir el que anomena "coto redondo acasado"⁷¹, com a remei ideal per a tots els mals de l'agricultura espanyola. La CP apareix així vinculada a la colonització, com una de les fórmules més adients per a la solució de la problemàtica agrària.

Així ho ha entès també la doctrina posterior, ja que - com ha sabut copsar CARRETERO GARCÍA⁷² - colonització i concentració s'han dos recursos que habitualment hi han anat units, d'aleshores ençà, com a "dos constantes programáticas". I el mateix s'ha esdevingut a nivell normatiu, com veurem a continuació.

b) Concordances legals

L'exemple més antic d'aquesta vinculació el recorda BALLARÍN MARCIAL⁷³ quan escriu que la Llei de 3 de juny de 1868, "sobre desecación de lagunas y terrenos pantanosos y sobre caseríos, colonias agrícolas y fomento de la población rural", constitueix "un antecedente de cierto interés, tanto de la legislación actual colonizadora como, sobre todo, de la de concentración parcelaria". Cercant un antecedent normatiu més proper en el temps, LÓPEZ RODO⁷⁴ considera que, en la Llei de 21 d'abril de 1949, sobre colonització en zones regables, estè tan vinculat el tractament de la concentració i de la colonització que, al seu parer, es tracta d'una autèntica llei de CP⁷⁴.

⁶⁸ Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁹ Per tots, SNCPYOR, *Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural 1953-1963. Tomo I*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1964, p. 11. En aquesta obra, com en tantes altres, es transcriu la següent confessió de JOVELLANOS a un amic seu: "las primitivas divisiones de las 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". Reconegut així el seu error inicial, ell mateix proposa, per a la solució de la problemàtica agrària, una solució que abrasi conjuntament la colonització i la CP.

⁷⁰ Fermín CABALLERO Y MORGAY, *op. cit.*, *in totum*.

⁷¹ Observis, en tot cas, la contradicció de plantejaments que hi ha entre aquest erudit del segle XIX i el ja esmentat pensador setcentista Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *op. cit.*, p. 21 i 22, el qual s'oposava radicalment a la promoció dels "cotos redondos", perquè els considerava funestos per al progrés de l'agricultura.

⁷² Tirso CARRETERO GARCÍA, *op. cit.*, p. 194.

⁷³ Cfr. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, *op. cit.*, p. 54.

⁷⁴ Laureano LÓPEZ RODO, *op. cit.*, p. 150 i 151. Recorda, a aquest respecte, que la llei de referència encomana a l'INC de formular en cada cas un projecte de parcel·lació, "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". Afegeix que "las restantes "tierras en exceso" serán explotadas como huertos familiares y cotos redondos que se

Tot just encetada la segona meitat del segle XX, el legislador espanyol va donar noves proves d'haver pres consciència de què la reforma agrària quedava coixa si es limitava a resoldre els problemes socials del món rural mitjançant la colonització agrària, raó per la qual també hi havia d'afavorir el desenvolupament agrari mitjançant la millora tècnica que comporta la CP. Amb aquest declarat objectiu es va promulgar la primera llei espanyola de CP (Llei de concentració parcel·l·lària de 20 de desembre de 1952). Així es reconeix en la seva exposició de motius, en la qual es fa una assenyada reflexió sobre la complexitat de la problemàtica agrària i la varietat de les actuacions públiques necessàries per a afrontar-la amb eficàcia.

De l'anàlisi que s'hi fa, cal destacar dues conclusions que considerem d'importància cabdal, als efectes que ens ocupen: d'una banda, es denuncia que la gravetat de la problemàtica social derivada del latifundisme absentista havia fet oblidar fins aleshores la necessitat d'afrontar la reforma de la base física de les explotacions agràries, i, de l'altra, es declara el ferm propòsit d'equilibrar millor les finalitats de la política agrària, afegint-hi l'objectiu de la decidida lluita contra la polvorització del sòl agrari. La concreció, en la part dispositiva de la llei, d'aquesta perfecta conjuminació⁷⁵ de la colonització agrària i la CP⁷⁶ queda explicitada en l'art. 6è, en el qual s'autoritza l'Administració gestora de la CP a lliurar terrenys als camperols més necessitats, per tal que obtinguin unes finques de reemplaçament com cal⁷⁷.

Tanmateix, aquest assenyat plantejament legal no va tenir conseqüències pràctiques, ja que la política agrària del nostre país va seguir dominada pràcticament en exclusiva per les actuacions de colonització, conduïdes en aquell temps per l'INC, organisme oficial la denominació del qual denota clarament l'escassa importància pràctica que s'hi donava a les actuacions de CP, tot i que aquesta era també una de les funcions que tenia encomanades.

Varen haver de passar dues dècades més per a què el legislador fes un segon - i, ara sí, reeixit - intent de reequilibri de la política agrària, a començaments dels anys setanta.

Si durant els anys de gestió de l'INC, la colonització agrària havia prevalgut totalment sobre la CP, la balança es va nivellar posteriorment - i inclús es va decantar a favor d'aquesta darrera institució - a partir de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYDA. La raó d'aquest replantejament de la política agrària la proporciona el propi legislador, que el justifica així en la corresponent exposició de motius: "Los movimientos reformistas en la agricultura no son ya, en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra, sino complejos sistemas de actuaciones que van desde la expropiación de grandes propiedades por causa de interés social hasta la concentración parcelaria". D'aquesta manera, es refermava la consideració conjunta de la colonització i la concentració parcel·l·lària, com a sengles manifestacions - complementàries entre elles, puix que afronten problemàtiques diferents - del reformisme agrari.

Les concordances de la llei de 1971 es van confirmar dos anys després en la vigent LRDA, l'articulat de la qual regula tant les actuacions de colonització com les de CP.

Es complia així el manament legal inclòs a l'efecte en la disposició addicional quarta de la llei de creació de l'IRYDA - d'acord amb la qual s'havien de refundre en un sol text normatiu les regulacions legals d'ambdues manifestacions de l'intervencionisme agrari -, alhora que s'hi confirmava el plantejament del legislador de 1952, pel que fa a l'enriquiment de la política

adjudicarán primero con carácter provisional y luego definitivo a los colonos".

⁷⁵El primer paràgraf de l'esmentat precepte legal diu textualment: "Cuando las circunstancias de carácter social que concurren en la zona dificulten el llevar a cabo la concentración parcelaria de un modo eficiente, el Consejo de Ministros podrá autorizar al Instituto Nacional de Colonización para que, de conformidad con las normas que regulan su actuación, adquiera una o varias fincas, con el fin de proceder, mediante una redistribución de la propiedad, a resolver el problema social, haciendo posible una satisfactoria concentración parcelaria".

⁷⁶El Decret-Llei de 5 de març de 1954 ens ofereix una altra mostra d'eixa conjuminació legal, quan, en el seu art. 10, indica que "las obras y mejoras que hayan de llevarse a cabo con motivo de la concentración parcelaria ... se considerarán incluidas en la Ley de Colonización de grandes zonas, de 26 de diciembre de 1939, y para su clasificación y efectos consiguientes se estará a lo dispuesto en la Ley de 21 de abril de 1949". Aquest criteri s'ha mantingut fins al moment actual, com palesen els arts. 61 i següents de l'LRDA (vàlids per a la classificació de totes les obres i millores a realitzar per l'Administració agrària, tant si són de colonització com de concentració), als quals remet expressament l'art. 202 (un dels preceptes de la regulació específica de la CP).

⁷⁷Poc després, l'exposició de motius del Decret-Llei de 5 de març de 1954, pel qual es dictaven normes relatives a la CP, apel·lava precisament al citat precepte per a confirmar aquesta coordinació de les actuacions de CP amb les de colonització agrària, bo i que en aquesta nova norma jurídica ja es preveu la gestió diferenciada d'ambdós tipus d'actuacions públiques, mitjançant el *Servicio de Concentración Parcelaria* i l'INC, respectivament.

agrària amb la necessària millora de l'estructura física de les explotacions, objectiu que, com és prou conegut, s'aconsegueix fonamentalment amb la CP.

Les concordances legals han continuat després del procés de transferències a les CA produïdes en base al sistema de repartiment competencial establert per la Constitució espanyola de 1978. Les CA que ja han legislat en la matèria han reflectit aquest mateix criteri coordinador, regulant a l'ensems les actuacions de colonització i de CP.

Eixa conjuminació de les regulacions legals de la CP i la colonització té una especial transcendència en la legislació agrària de les CA en les quals la problemàtica social del món rural està més accentuada, com és el cas d'Andalusia i Extremadura⁷⁸, els respectius Parlaments de les quals han aprovat sengles lleis de reforma agrària, de l'anàlisi de les quals ja ens hem ocupat *supra*: a LARA andalusa (la primera de les lleis autonòmiques que va afrontar decididament la problemàtica global del món agrari, mèrit que li han reconegut justament RUIZ-RICO RUIZ i GÁLVEZ CRIADO⁷⁹), i la Llei 1/1986, de 2 de maig, sobre les deveses d'Extremadura.

Altres CA a les quals també hi ha una problemàtica rural que mereix especial atenció han legislat en aquest mateix sentit. En són bon exemple Galícia, amb la seva Llei de 14 d'agost de 1985, de Concentració Parcel·lària per a Galícia⁸⁰, modificada per la Llei 12/2001, de 10 de setembre, així com Astúries, amb la seva Llei 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural⁸¹.

c) Concomitàncies institucionals

Si fem una ullada als antecedents institucionals de les actuacions que ara ens ocupen, observarem que, ja en temps de la Segona República, quan es va voler posar en pràctica el manament constitucional relatiu a la millora de les condicions de vida del món rural, el primer que es va fer va ser reorganitzar els serveis del *Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio*. I en aquesta reestructuració orgànica, aprovada per Decret de 15 de febrer de 1932, ja es va encomanar conjuntament a la *Inspección General de los Servicios Social-*

⁷⁸La problemàtica social del món rural ha tingut sempre una primordial importància en l'Espanya meridional, i més concretament a les dues regions que esmentem. A les darreries del segle XIX ja preocupava molt seriosament als pensadors més preclars, com palesen aquestes dues frases escrites a l'any 1890 per l'Acadèmic de Ciències Morals i Polítiques, LINARES RIVAS, recuperades per Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario, op. cit.*, p. 77 i 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, íterin 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".

⁷⁹Cfr. José Manuel RUIZ-RICO RUIZ i Antonio GÁLVEZ CRIADO, *op. cit.*, p. 93 i 94. Assenyalen aquests dos civilistes 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". Val a dir que aquests bons propòsits s'han vist sotmesos a nombroses dificultats - la primera, i més important, el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra aquesta llei autonòmica -, com a conseqüència de les quals moltes de les previsions del legislador han quedat pràcticament paralitzades. Així ho han reconegut els responsables de la política agrària andalusa, com recorden els dos autors de referència. No és estrany, per tant, que aquests autors parlin de la LARA en passat, ja que, com declaren expressament, han arribat a la conclusió de que aquesta llei autonòmica "se encuentra hoy en día en desuso y su aplicación ha sido desechada de manera expresa".

⁸⁰Aquesta llei autonòmica està dedicada fonamentalment a la regulació de la institució jurídica de la CP. Això no impedeix, emperò, que també s'hi prevegi la seva vinculació amb actuacions més pròpies de la colonització. Així, *ad exemplum*, els seus articles 31 i 32 regulen una mena de Banc de Terres - que s'hi anomena concretament "Fondo de Tierras" -, entre les quines finalitats hi ha el foment de "la implantación de nuevas explotaciones con dimensiones y estructuras adecuadas ..., dando prioridad a los nuevos agricultores que se establezcan en la zona y a los emigrantes retornados que así lo manifiesten y acrediten".

⁸¹Al nostre parer, aquesta norma té l'encert de conjuminar adientment la colonització i la CP, com a dues vessants complementàries (per bé que de signe oposat) de la política agrària de la CA. Aquesta simbiosi queda palesa tant a l'exposició de motius de la llei com a la seva part dispositiva, essent-ne els articles 1r i 10 els més significatius, a aquest respecte.

Agrarios la gestió tant de la CP com de la colonització.

En aquest aspecte, el nou règim nascut de la guerra civil no es distingí del republicà, sinó que continuà vinculant la CP amb la colonització, a nivell institucional. La primera mostra d'aquest vincle institucional fou la creació, a l'abril de 1938, del *Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra*, al qual s'atribuïren conjuntament les competències de colonització i CP, entre altres. I el mateix s'havia d'esdevenir poc després amb la creació, en data de 18 d'octubre de 1939, de l'INC ja que aquest nou organisme va assumir totes les competències de l'esmentat servei.

Aquesta unitat de gestió comptava amb l'eventual avantatge de facilitar la millor coordinació entre les actuacions de CP i les de colonització. A la pràctica, emperò, no sols no es va aprofitar adientment aquest potencial de coordinació, sinó que es va produir un efecte contraproductiu: la CP va ésser pràcticament anul·lada - o, si més no, bandejada -, primer pel Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, i, més endavant, per l'INC⁸². Tan evident era aquest bandejament que, en l'exposició de motius de la primera Llei espanyola de CP, ja es va advertir dels greus perjudicis que es podien derivar d'aquesta marginació⁸³. Malauradament, aquest assenyat advertiment no va ésser suficient per a què l'INC deixés de primar les actuacions de colonització agrària sobre les de CP. Entenem que és aquest el motiu pel qual finalment es va decidir la suspensió d'aquella teòrica unitat de gestió de la CP i la colonització, per tal de potenciar adientment la nova institució jurídica. La implantació d'aquest nou criteri de gestió es produí amb la creació del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural (en endavant, SNCPYOR), que aviat havia de revifar la CP espanyola.

El MAPA va vetllar, des d'un primer moment, perquè l'existència de sengles organismes gestors no impedís la necessària coordinació entre la CP i la colonització. L'Ordre ministerial de 26 d'octubre de 1953⁸⁴ és molt il·lustrativa a aquest respecte. En la seva exposició de motius ja es reconeix 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".

Finalment, aquella filosofia d'unitat institucional de gestió es va reprendre l'any 1971, quan la llei de creació de l'IRYDA refongué en aquest nou organisme les funcions i competències de l'INC i del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria.

En aquesta segona etapa de gestió conjunta ja no es va tornar a caure en l'error de l'INC, sinó que el nou organisme gestor va saber aprofitar com calia les sinèrgies de la unitat de gestió, alhora que potenciava decididament les actuacions de CP. Fou a partir d'aleshores que es va produir un remarcable revifament d'aquest tipus d'actuacions públiques, perquè la concentració va poder demostrar tot el seu potencial de millora i racionalització de l'estructura territorial de les explotacions agràries, així com del seu entorn.

A hores d'ara, l'IRYDA ja no existeix com a tal organisme gestor de l'intervencionisme agrari. Tanmateix, abans de la seva desaparició⁸⁵, va deixar publicat un estudi estadístic sobre la situació dels treballs de CP arreu de l'Estat⁸⁶, d'acord amb el qual, s'havien creat un total de 6.138 zones de CP, que afectaven 8.622.420 hectàrees, així repartides:

⁸²De fet, ambdós organismes es van despreocupar ostensiblement de la CP. Les primeres concentracions les va dur a terme el *Servicio Nacional de Concentración Parcelaria*, creat l'any 1953, un any després de l'aprovació de la primera Llei espanyola de CP.

⁸³Vid. exposició de motius de la Llei de 20 de desembre de 1952, de concentració parcel·l·lària.

⁸⁴Ordre de 26 d'octubre de 1953, del *Ministerio de Agricultura*, mitjançant la qual es dicten normes per a l'execució d'obres i millores en les operacions de CP i per a les finques rústiques que, amb aquesta finalitat, s'adquireixin per l'INC. Un exemple de la coordinació que s'hi estableix l'ofereix l'art. 2n d'aquesta norma reglamentària, en el qual es disposa que el Pla d'Obres i Millores serà aprovat pel ministeri a proposta conjunta dels màxims responsables d'ambdós organismes gestors. Els articles 1r i 3r (Comissió Tècnica conjunta), 4t (adquisició de finques per l'INC, a proposta del SCP), 8è (destinació de les terres sobrants de la CP a la colonització agrària) i els que hi concorden segueixen el mateix criteri de sistemàtica col·laboració institucional.

⁸⁵Mitjançant Decret núm. 1055/1995, de 23 de juny, de modificació parcial de l'estructura orgànica del MAPA, es varen refondre l'IRYDA i l'ICONA en l'organisme autònom de caràcter administratiu "Parques Nacionales".

⁸⁶Vid. IRYDA, *Situación de los trabajos ..., op. cit., in totum*.

a) Treballs pendents d'inici: 1.013 zones, amb 1.447.662 hectàrees.

b) Actuacions en curs: 779 zones, amb 1.213.838 hectàrees.

c) Actuacions ja closes: 4.346 zones, amb 5.960.920 hectàrees, a les quals es van reconvertir 17.848.757 parcel·les de procedència en 2.421.441 finques de reemplaçament.

Aquestes xifres estadístiques, publicades l'any 1992 per l'IRYDA, palesen ben clarament la intensitat de l'actuació concentradora que es duia a terme al nostre país en el moment analitzat. El fet que les actuacions de CP hagin passat a dependre de les diferents CA, en base a la corresponent distribució de competències en matèria d'agricultura, no impedeix que es continuï actuant amb una similar intensitat i seguint amb la praxi de la gestió unificada de les actuacions de reforma i desenvolupament agrari. Ho confirmen les dades estadístiques publicades per la Conselleria d'Agricultura i Ramaderia de Castella i Lleó⁸⁷, que donen notícia d'actuacions de CP dutes a terme a un total de 2.799 zones, amb 4.484.842 hectàrees beneficiades, repartides de la següent manera:

a) Treballs pendents d'inici: 275 zones, amb 380.571 hectàrees.

b) Actuacions en curs: 447 zones, amb 781.583 hectàrees.

c) Actuacions ja closes: 2077 zones, amb 3.332.684 hectàrees.

2.2 Principals diferències entre les actuacions de colonització i les de CP

Signi simultàniament amb la problemàtica del latifundisme o de manera aïllada, pot sorgir - i així s'esdevé sovint - una altra problemàtica, de signe contrari, consistent en un excés de minifundisme i de dispersió parcel·lària.

Quan es planteja aquesta nova problemàtica rural, l'eina més adient per a solventar-la és la CP, com bé ho va entendre, de bell antuvi, el nostre legislador de 1952⁸⁸.

Igualment, aquesta ha estat en tot moment la línia argumental emprada per la doctrina especialitzada, que, a aquests efectes, segueix la pauta marcada dos segles enrera per Melchor Gaspar de JOVELLANOS. Aquest pensador del segle XVIII, que està considerat com un dels precursors de la CP, advertia en una carta privada⁸⁹ que "las primitivas divisiones de las 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". Sorpren gratament la visió de futur amb la qual tan insigne polític discernia en aquest escrit la doble problemàtica agrària dels latifundis i dels minifundis, ahora que advocava per sengles regulacions legals que fessin front a cada una d'eixes problemàtiques amb l'eina que més s'hi escau en cada cas. És justament això el que, en definitiva, signifiquen aquests mots seus, que la doctrina⁹⁰ sol esmentar quan s'endinsa en els antecedents de la CP a l'Estat espanyol: "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".

Així concebudes la colonització i la CP, ambdues vessants de la política agrària intervencionista tenen, en el marc del nostre ordenament jurídic, la seva regulació específica en un mateix text legal (l'LRDA), en el que hi ha preceptes dedicats específicament a cada una d'aquestes institucions jurídiques, a més d'uns altres que són d'aplicació a totes dues.

⁸⁷Consejería 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.

⁸⁸Cfr. exposició de motius de la Llei de CP de 20 de desembre de 1952.

⁸⁹Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ... op. cit.*, p. 11.

⁹⁰Vid., per tots, Angel CABO ALONSO, *Estado de la concentración parcelaria en España*, "Estudios Geográficos", núm. 41 (158), de 1980, p. 99; Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, p. 12; i SNCPYOR, *Servicio Nacional...*, *op. cit.*, p. 1

Entre una i altra institució, hi ha les següents diferències que les singularitzen:

a) Diferència relativa a l'abast de les respectives actuacions

Les actuacions colonitzadores tenen un abast força més ample que les actuacions de concentració. D'acord amb l'art. 92 de l'LRDA, efectivament, la colonització té un gran abast econòmic i social, atès que amb aquest tipus d'actuacions públiques es tracta de "cambiar profundamente ... las condiciones económicas y sociales de grandes zonas", mitjançant "la realización de obras o trabajos complejos ...", ben entès que aqueixes actuacions es perllonguen sistemàticament fins al moment de la declaració de posada en reg de les finques afectades, com especifica l'art. 119 del mateix text normatiu.

Amb el pas del temps, aquestes manifestacions de l'intervencionisme agrari han produït una veritable transformació de les zones afectades, realitzant-hi tota mena d'obres hidràuliques, viàries i d'urbanització, fins a l'extrem de què s'hi van arribar a constituir pobles nous.

Les actuacions de CP, en canvi, s'ha de reconèixer que mai arriben a tenir tanta transcendència social i econòmica, malgrat que també tenen remarcables efectes positius sobre les zones afectades, com intentarem demostrar *infra*.

b) Diferència relativa a la finalitat que es persegueix

La CP és una institució d'objectius més modestos⁹¹ que no pas la colonització agrària o interior, atès que es dedica fonamentalment a la reorganització de la propietat entre els mateixos titulars que han aportat les finques afectades, i sense necessitat de què s'hi constitueixin noves explotacions agràries.

Ben contràriament, les actuacions que es corresponen amb l'antiga colonització agrària (ara incloses en les anomenades "grandes zonas de interés nacional") van molt més enllà. A més a més de la reestructuració dels terrenys - i de les grans obres públiques que s'hi duen a terme - la colonització té per finalitat la constitució de noves explotacions agràries i el seu lliurament a persones diferents de les que eren titulars de les explotacions preexistents.

No s'ha d'oblidar, a aquest respecte, que la finalitat última i global de la colonització - mai assolida totalment, com puntualitza BRETÓN SOLO⁹² -, és ni més ni menys que la de dur a terme una veritable reforma agrària, a nivell estatal.

c) Diferència relativa a la naturalesa social o tècnica

La CP es justifica principalment per la problemàtica tècnica o econòmica que genera

⁹¹Entusiasmats pels grans avantatges de la CP, alguns autors l'han presentada com una mena de panacea per a tota la problemàtica agrària, alhora que n'eixamplaven els límits fins a convertir-la en una anomenada "concentració parcel·lària integral", que no ha estat ni està prevista en el nostre ordenament jurídic, com palesen les normes següents:

1a) La primera llei de CP (Llei de 20 de desembre de 1952) no estableix el concepte legal d'aquesta institució. Tanmateix, coincidim amb Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de conferencias sobre la propiedad y la distribución de la tierra en España*, "IRYDA-Información", núm. 26, abril a juny de 1978, p. 17, en la consideració de que "se presenta como una pura técnica agronómico-jurídica destinada a racionalizar la producción".

2a) L'exposició de motius del Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre ordenació rural, no deixa dubtes, respecte a les limitacions que, tot i els seus avantatges, té la CP: "La concentración parcelaria en sentido estricto, es decir, la mera recomposición de las explotaciones diseminadas, ha resuelto, 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 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 aquest mateix sentit limitatiu de l'abast de la institució s'expressa l'art. 173 de l'LRDA, en virtut del qual "la concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". D'altra banda, el TS ha puntualitzat reiteradament - *vid.*, *ad exemplum*, STS de 14.12.1983 (Arz. 6342) i 3.12.1985 (Arz. 975) - que les actuacions de CP s'han de limitar a les finques rústiques. Aquesta contradicció entre algunes manifestacions doctrinals i el que estableix la normativa jurídica ens demostra l'cert de la doctrina establerta pel TC en el sentit de "la no conveniencia de definiciones ligadas a concepciones doctrinales, por su propia naturaleza siempre cambiantes" (*vid.* les STC 35/1982, de 14 de juny, i 39/1982, de 30 de juny).

⁹²Victor BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, *op. cit.*, p. 48.

l'excessiva dispersió parcel·lària. És tracta, en definitiva, de reduir els costos de producció i millorar les condicions d'explotació de les finques rústiques, per tal de fer més rendibles les explotacions ja existents, de manera que els seus propietaris en puguin treure més rendiment, optimitzant-hi els recursos disponibles (cfr. art. 173 LRDA). La colonització, en canvi, s'enfronta a una problemàtica més social que econòmica - com ja va remarcar en el seu moment l'exposició de motius de la Llei de CP de 20 de desembre de 1952, generada per una injusta distribució de la terra, que margina els camperols desproveïts de terrenys productius, i com ha vingut a confirmar més recentment la LARA andalusa.

Aquesta diferència qualitativa ja va ésser destacada pel nostre agrarisme clàssic. BALLARÍN MARCIAL⁹³, per exemple, després de remarcar que és en la legislació de colonització agrària on destaquen més els aspectes socials (sense oblidar, emperò, els tècnics, que també hi són presents), assenyala que "en la legislación de Concentración Parcelaria predominan los aspectos técnicos sobre los sociales", ben entès que aquests tampoc són totalment aliens 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". Al seu torn, GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA⁹⁴, partint de la constatació de què la reforma agrària espanyola s'ha identificat bàsicament amb les actuacions de colonització, assenyala 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, es decir, 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".

Val a dir, finalment, que l'esmentada problemàtica social ha estat sovint el motor que ha mogut els legisladors d'arreu del món a regular la reforma agrària en la seva modalitat de colonització, com a fórmula més adient per a evitar un esclat de violència social al camp⁹⁵, allà on hi havia una excessiva acumulació de terrenys agrícoles en poques mans. Inclús al nostre país, els legisladors autonòmics més afectats per aqueixa problemàtica social no se n'estan de reconèixer explícitament que aquest és el veritable objectiu de la reforma agrària que es proposen d'impulsar⁹⁶. La CP, en canvi, mai s'ha usat amb aquesta finalitat, precisament perquè és una institució de caire més tècnic que no pas social.

d) Diferència relativa al règim jurídic de la propietat rústica que en resulta afectada

La CP es fonamenta en el principi de la subrogació real, com ja va especificar l'exposició de motius de la Llei que introduí aquesta institució en l'ordenament jurídic espanyol amb caràcter experimental. En canvi, en matèria de colonització agrària, no hi ha cap mena de subrogació, puix que els destinataris de les finques no han aportat altres terrenys amb els quals practicar la subrogació real.

Aquesta diferent naturalesa jurídica repercuteix en un diferent règim jurídic de la propietat, un cop closes les tasques de redistribució. És per això que el Decret-Llei de 5 de març de 1954, mitjançant el qual es consolidà la CP arreu del país, ja advertia, en la seva exposició de motius, d'aquest diferent tractament legal, alhora que anunciava la presa de les mesures legals necessàries, per tal d'evitar que les terres aportades per l'INC a la concentració

⁹³Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 304.

⁹⁴Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, op. cit., p. 18

⁹⁵*Vid.*, per citar un exemple relativament proper, la "Presentación" (terme equivalent al que aquí anomenem "exposició de motius") 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". Aquesta norma regula la colonització, en el marc d'un model de reforma agrària clàssica, i l'esmentada "Presentación" la justifica amb aquests expressius mots: "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".

⁹⁶*Vid.*, per tots, el punt núm. 10 de l'exposició de motius de la LARA andalusa, el qual és molt explícit en el sentit de reconèixer que un dels objectius cabdals de la reforma és "la solución de graves problemas sociales, ... por la extremada agudeza de la situación existente".

segueixin el règim - òbviament, més intervencionista - de la propietat objecte de colonització⁹⁷. Aquesta duplicitat de règims va ésser confirmada per la Llei 51/1968, de 27 de juliol, sobre règim de les terres adquirides per l'INC o afectades pels seus plans, i es manté en la diferent regulació que l'LRDA estableix per a un i altre tipus de propietat⁹⁸.

En els darrers temps, alguna norma autonòmica ha arribat a apuntar cap a un augment del grau d'intervencionisme, pel que fa al règim jurídic aplicable a la propietat concentrada. És el cas de la navarresa LFRIA, en l'art. 65 de la qual s'estableix 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". Res no ha canviat, en realitat, puix que el segon paràgraf del mateix precepte legal desdiu aquella primera apreciació, aclarint 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". És a dir, que la CP, per ella mateixa, no hi genera un règim jurídic d'intervenció pública, el qual tan sols afecta, pel que fa a aquesta llei autonòmica, les finques objecte de transformació en regadiu.

e) Diferència quant al grau d'acceptació actual i a les perspectives de futur

No és cap secret que, de bell antuvi, la colonització dominava la pràctica totalitat de les actuacions de reforma agrària, no sols a Espanya, sinó a tots els països on la problemàtica social derivada de l'existència de grans latifundis es manifestava amb especial virulència. Amb el pas del temps, tanmateix, la tasca colonitzadora ha anat perdent gran part de la seva importància històrica com a eina de política agrària. Hom diria inclús que és una actuació pública que ha quedat un xic desprestigiada, o, si més no, que ja no gaudeix de la crítica favorable que en altres temps la va fer prevaldre⁹⁹ sobre la resta de les manifestacions del reformisme agrari¹⁰⁰.

És molt significativa, en aquest sentit, l'apreciació de RUÍZ-RICO RUÍZ i GÁLVEZ CRIADO¹⁰¹, els quals consideren que l'error més gran de la LARA andalusa és "el haber ignorado las tendencias radicalmente contrarias al reparto de tierras existentes ya por entonces (es refereixen al 1984, any d'aprovació de la llei) a nivel nacional e internacional¹⁰²". La colonització i la CP són dues institucions que tenen per objectiu la

⁹⁷Partint de la base d'aquest diferent règim jurídic, l'art. 9è de la norma de referència consagra el principi d'aplicació general del règim jurídic de la propietat concentrada a tots els terrenys que integren el corresponent perímetre. Si el legislador no digués res al respecte, els terrenys cedits per l'INC seguirien regint-se pel seu propi règim jurídic. Per a evitar-ho, el primer paràgraf del precepte clou advertint: "... pero sin que queden sujetas a las restricciones que rigen para éstos".

⁹⁸Vd. arts. 28 i s., relatius al règim jurídic de les terres adjudicades o constituïdes per l'IRYDA, front als arts. 235 i s., que estableixen el règim jurídic de la propietat concentrada.

⁹⁹El primer agrarista que es va desmarcar d'aquell corrent doctrinal tan procliu a la colonització és - fins on ens és conegut - Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de Concentración Parcelaria en España*, REA, núm. 10, 1955, p. 65 i 66, quan, sense gosar enfrontar-s'hi directament, ja apuntava la necessitat d'un canvi d'actitud, tot dient: "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".

¹⁰⁰Segui o no fruit d'aquesta pèrdua de legitimitat social de la colonització, el cert és que l'LRDA obvia aquesta antiga denominació, malgrat que el seu contingut normatiu hi roman vigent.

¹⁰¹Cfr. José Manuel RUÍZ-RICO RUÍZ i Antonio GALVEZ CRIADO, *op. cit.*, p. 96.

¹⁰²Val a dir que - tot i considerar-la essencialment encertada pel que fa a la realitat jurídica i social espanyola - no podem compartir íntegrament aquesta afirmació. Al nostre parer, peca d'exagerada a l'intentar estendre arreu del món l'escassa o nul·la incidència que la colonització agrària té a hores d'ara al nostre país. Considerem que no hom pot ignorar que els països desenvolupats (per als quals podria ser vàlida l'afirmació d'ambdós civilistes) són encara una minoria respecte als subdesenvolupats i als que es troben en vies de desenvolupament, i que en aquests darrers països (entre els quals es troben els latinoamericans) encara hi ha molta tasca a fer en matèria de colonització agrària. I així ho han entès en els darrers anys els respectius legisladors.

Es remarcable, en aquest sentit, la coincidència d'objectius que hi ha entre la Llei espanyola de colonització i repoblació interior, de 30 d'agost de 1907, i l'anomenat *Plan de Desarrollo del Salto Social*, que les autoritats colombianes han endegat - ja a mitjans de la dècada dels noranta -, per a la implementació de la nova llei de reforma agrària d'aquell país sudamericà, en la qual la colonització agrària té encara una importància cabdal, per a la solució de la greu problemàtica social que hi ha plantejada. D'acord amb l'esmentat pla de desenvolupament, en efecte, la reforma agrària de l'anomenada "*Ley 160 de 1994*" té l'objectiu principal de "dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean", segons que es declara en la corresponent exposició de motius i es confirma, a nivell normatiu, en l'art. 10, apartat segon, de la

solució d'una problemàtica molt diferent, raó per la qual cada una d'eixes institucions ha de prevaldre en el moment i en el lloc en els quals predomina la problemàtica que la justifica.

És per això que durant algunes dècades va prevaldre a Espanya la colonització agrària. I és per això també que - ara que la problemàtica social del món rural ha decrescut -, sembla evident que ha arribat el moment de cercar el desenvolupament agrari preferentment per altres vies.

La principal d'eixes vies és, al nostre parer, la CP. Per aquesta raó - i contràriament al que s'esdevé amb la colonització agrària - entenem que té un pervindre assegurat, com una de les eines del reformisme agrari¹⁰³ més adaptades a la moderna realitat sociopolítica d'Espanya i del nostre entorn. És un futur que ja és present en els països més desenvolupats d'Europa, com s'està demostrant, de molts anys ençà, a Estats europeus tan avançats com ara Alemanya, França i els països del BENELUX.

El mateix es comença a detectar a nivell espanyol. Les més modernes legislacions autonòmiques aprovades en aquest àmbit normatiu palesen el potencial de futur que li resta a la institució jurídica de la CP, com a eina de reforma agrària¹⁰⁴ que conjumina el màxim d'avantatges per al foment de la competitivitat de les explotacions agràries amb el mínim grau d'intervenció sobre la propietat rústica¹⁰⁵.

La doctrina que ha analitzat aquesta legislació autonòmica en el decurs dels darrers anys sembla haver arribat a la mateixa conclusió, cosa que queda palesa en l'interessant estudi de TÉLLEZ DE PERALTA i NAVARRO CASTILLO¹⁰⁶. Aquests autors es refereixen en concret a la "reforma agraria en su modalidad de concentración", alhora que aventuren l'opinió de què hom podria assajar un concepte de la CP com a "procedimiento administrativo especial, decretado por razón de utilidad pública como instrumento de reforma agraria para el mejor aprovechamiento del suelo agrícola".

lleí.

La realitat de la resta dels països hispanoamericans no es diferencia substancialment de la colombiana, raó per la qual entenem que la colonització agrària encara hi és ben bé necessària. Al nostre parer, davant la dramàtica situació dels camperols de la majoria d'aquests països - on les ocupacions de finques i la violència rural ocupen sovint les primeres places dels rotatius -, la colonització hi ha de prevaldre necessàriament. La CP hi pot esperar, perquè la problemàtica bàsicament tècnica que tracta de solventar ha de cedir davant la problemàtica social que s'hi pateix.

En aquest mateix sentit es manifesta la doctrina més prestigiosa del moment actual, entre la que cal destacar la figura del Dr. José Francisco ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 88 i 89, el qual, ultra remarcar "el papel central que ocupa la CP en el Derecho agrario" i destacar els importants efectes que la institució té sobre la propietat rústica i, en general, sobre les estructures agràries, acaba dient que, "respecto a la reforma agraria apenas basta con lo anterior para mostrar su virtualidad reformadora". Són afirmacions que, escrites en el marc de la regulació de la CP d'una de les CA que en aquests moments està demostrant més empenya en aquest tipus d'actuacions, confirmen el nostre criteri de què - si se la dota d'una regulació adaptada a la realitat dels temps moderns, a la Constitució espanyola i al Dret comunitari - aquesta institució té un potencial de futur realment esperançador, en el si del reformisme agrari.

Resulta molt significatiu, a aquests efectes, que, a la CA de Castella i Lleó (la més activa en aquesta matèria), la CP sigui gestionada per l'anomenada "Dirección General de Reforma Agraria".

¹⁰³*Vid., ad exemplum*, la confiança ferma en la CP que traspuen els següents paràgrafs, extrets de les exposicions de motius d'algunes de les lleis autonòmiques reguladores de la institució:

- "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 asturiana).

- "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).

¹⁰⁶José Damián TÉLLEZ DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, p. 455 i 456.

III. L'ORDENACIÓ RURAL

1. L'ordenació rural, com a resultat de l'evolució històrica de la colonització i la CP

Durant molt de temps, la política espanyola de reforma agrària es va identificar pràcticament, com ja ha quedat dit, amb les actuacions de colonització agrària. Va arribar un moment, emperò, que el legislador estatal va considerar necessària la incorporació al nostre ordenament jurídic de la CP, com a nou instrument de reforma de les estructures agràries, just quan s'encetava la segona meitat del segle XX.

Introduïda amb caràcter experimental i limitada a un escàs nombre de termes municipals, la CP aviat es va consolidar i es va estendre arreu d'Espanya. Bé sigui per la bona acollida que aquestes actuacions varen tenir entre els seus destinataris, bé sigui per l'entusiasme que hi posaven els gestors d'aquella època, el cas és que, de la concepció estricta de la CP assumida pel nostre legislador, poc a poc es va passar a un nou model molt més ampli d'actuacions a les zones de concentració.

S'hi feien encabir tantes i tan variades actuacions de política agrària que, a la fi, ja no era reconeixible la institució inicialment creada, puix que els seus contorns jurídics i fàctics havien quedat amplament desbordats per la realitat. Amb motiu de la CP, s'acabaven fent tota mena d'actuacions que poguessin aportar un benefici o una millora de la qualitat de vida en la zona. Segurament, hi va contribuir el fet de què aquella era l'època daurada de l'intervencionisme públic. El paternalisme imperant en els poders públics - que sempre havia manifestat una remarcable predilecció pel sector agrari i pel món rural en general - s'abocava preferentment a les zones de CP.

D'aquesta manera, s'actuava en nom de la CP, però el que es feia realment anava més enllà del límits lògics d'aquesta institució. Era tota una altra cosa: era, senzillament, ordenació rural. Així ho van entendre finalment els responsables estatals de la política agrària, a mitjans dels anys seixanta, com palesa l'exposició de motius del Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre ordenació rural, en la qual es recorda que la CP no és una altra cosa que "la mera recomposició de las explotaciones diseminadas".

És en aquest nou context del reformisme agrari, que, mitjançant l'esmentat decret, es regulen per primer cop al nostre país les actuacions públiques d'ordenació rural. Aquesta institució apareix, per tant, com a conseqüència del desbordament fàctic que s'hi havia produït del concepte legal de la CP¹⁰⁷ i com un enriquiment de la política agrària duta a terme fins aleshores. És, en definitiva, el resultat d'una evolució de les diferents modalitats que en el decurs del temps ha adoptat la intervenció dels poders públics en el món rural.

La introducció d'aquesta nova institució en el nostre ordenament jurídic esdevé, doncs, la resposta lògica al creixement il·limitat de les actuacions de CP. Amb la regulació de l'ordenació rural, es resituen les coses al seu lloc i s'anomena cada cosa pel seu nom. La CP hi queda concebuda com una més de les eines de què es serveix la política agrària espanyola per a dur a terme les actuacions globals d'ordenació rural de les zones prèviament determinades a l'efecte. Aquesta integració de la CP en un procés més ampli, en tot cas, no devalua en absolut la institució, sinó que la situa en els seus justos termes.

Concentració parcel·l·lària i ordenació rural apareixen així íntimament unides i coordinades, de manera que se n'optimitzen els avantatges i se'n minimitzen els desavantatges que es podrien derivar de l'execució d'aquestes actuacions públiques, que, com bé ha assenyalat el TS, tanta incidència tenen sobre la propietat rústica¹⁰⁸.

¹⁰⁷Cfr. Luis GARCÍA DE OTEYZA, *Concepto y principales aspectos de la Ordenación Rural*, en l'obra col·lectiva *Concentración parcelaria y ordenación rural*, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1964, p. 31, 35 i 42.

¹⁰⁸Vid. STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), d'acord amb la qual, las "operaciones como las determinantes de esa concentración y la concentración como resultado suponen una profunda mutación en la titularidad dominical, que ... no puede imponerse a éstos [es refereix als propietaris afectats] fuera del supuesto previsto de que sea una razón de utilidad pública la que exija que, ante

2. Configuració jurídica de la institució de l'ordenació rural

2.1 Primera regulació espanyola de l'ordenació rural

2.1.1 El Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre ordenació rural

Així com les institucions de reforma agrària que l'havien precedida en el temps varen ésser introduïdes en el nostre ordenament jurídic mitjançant les corresponents normes legals, resulta sorprenent comprovar que l'ordenació rural - que, com hem vist, té un abast superior al de la CP¹⁰⁹ - va ésser regulada inicialment al nostre país mitjançant una norma sense rang legal: el Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre ordenació rural¹¹⁰.

En la seva exposició de motius, es justifica la incorporació d'aquesta institució a l'ordenament jurídic espanyol en base a un seguit de criteris d'organització i d'oportunitat que podem reconduir a aquestes quatre idees cabdals:

1a) Increment de les actuacions de política agrària : la ferma decisió del Govern d'afavorir el sector agrari - s'argumenta, en primer lloc - ha propiciat un augment continuat de les actuacions en el món rural.

2a) Desbordament de la institució de la CP: es constata que, a manca d'una altra cobertura jurídica, gran part d'eixes actuacions s'havien dut a terme a l'empara del règim jurídic de la CP. Ara bé, com sia que aquesta institució no estava prevista per a cobrir aqueixa varietat d'actuacions de política agrària, a la pràctica, el que s'estava fent no era sols CP, sinó una veritable política d'ordenació rural. Tant és així que l'antic *Servicio de Concentración Parcelaria* havia hagut de canviar la seva denominació per la, més adaptada a les seves actuacions reals, de *Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*.

3a) Necessitat d'adaptar el nostre ordenament jurídic a la nova realitat de la política agrària.- No són poques les ocasions en què la realitat va per davant de la legislació. Això és el que s'ha esdevingut amb l'ordenació rural, la qual s'havia introduït a Espanya per la via de la pràctica administrativa¹¹¹. Òbviament, l'ordenament jurídic no en podia restar al marge. És per això que, atesa la voluntat política de continuar incrementant aquest tipus d'actuacions en el món rural, no n'hi havia prou amb canviar el nom de l'organisme encarregat de dur-les a terme, sinó que calia aprovar els canvis normatius necessaris per a donar a aquesta nova modalitat de la política agrària la cobertura jurídica més adient, clarificant-ne l'abast, les seves característiques definidores i els seus efectes jurídics i de tota mena. És en resposta a aquesta evident necessitat que s'aprovà el citat Decret 1/1964, de 2 de gener, amb la declarada intenció de regular els trets característics d'aquesta institució, al qual objecte, s'hi estableix el concepte i el contingut de l'ordenació rural, alhora que s'hi regula la composició, funcionament i competències dels diferents òrgans que hi han d'intervenir.

2.1.2 Trets definidors de l'ordenació rural que s'implanta

El primer dels articles de la norma reglamentària que ens ocupa conceptua l'ordenació rural com la institució jurídica que "tiene por finalidad elevar el nivel de vida de la población

ésta, tengan que ceder excepcionalmente los intereses privados de aquéllos".

¹⁰⁹Els paràgrafs 2n i 3r de l'exposició de motius deixen ben palès aquest abast superior, que, en qualsevol cas, queda confirmat definitivament en la part dispositiva de la norma de referència.

¹¹⁰Val a dir, emperò, que prèviament s'havia publicat una norma legal en la qual, per bé que no es regulava detalladament l'ordenació rural, sí que, per primera vegada, s'hi autoritzava aquest tipus d'actuacions administratives d'intervenció sobre les estructures agràries. Ens estem referint a la Llei de 28 de desembre de 1963, d'aprovació del I Pla de Desenvolupament Econòmic i Social, l'art. 11 de la qual incloïa l'esmentada autorització, en els termes següents: "En las zonas donde las empresas no tengan dimensiones adecuadas se llevará a cabo por el Estado, con la participación de los agricultores y en su caso de los correspondientes organismos sindicales agrarios, la ordenación rural". El decret que ara analitzem és, per tant, la resposta governamental a aquesta habilitació legal per a introduir l'ordenació rural en el nostre ordenament jurídic.

¹¹¹Aquest extrem ja es deduïa dels termes de l'exposició de motius de l'esmentat Decret 1/1964, de 2 de gener, d'ordenació rural. Queda molt més clar, tanmateix, quan així ho reconeix explícitament Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de ... op. cit.*, p. 19 sobre aqueixa anòmla manera d'introduir l'ordenació rural a Espanya: "Tuvo su origen en la tentativa de un grupo de funcionarios que buscaban conseguir una mayor amplitud en sus actuaciones".

agraria mediante la transformación integral de las zonas y la concesión de estímulos adecuados para la mejora de las estructuras agrarias".

Sota un concepte tan ampli, caben - i així es confirma en la part dispositiva del decret - la pràctica totalitat de les actuacions que els poders públics puguin dur a terme al món rural. S'hi inclouen, *ad exemplum*:

- Les tradicionals actuacions de colonització, a les quals es refereix aquesta norma emprant-hi la terminologia de "redistribución de la propiedad" (arts. 3.a, 4 i 5).

- La CP, a la qual es refereixen en concret els articles 2n (a tenor del qual l'ordenació rural s'ha de dur a terme preferentment a les zones de CP), 3r - la lletra b) del qual inclou expressament la CP entre les mesures a emprar en el marc de l'ordenació rural - i 4t (en el qual es disposa que les terres sobrants de la concentració han de passar a formar part d'una anomenada "reserva de tierras", que ve a ésser una mena de Banc de terres, com el que posteriorment han constituït diferents CA¹¹²).

- Qualsevol altra actuació pública que tingui per objecte l'elevació del nivell de vida de la població agrària (art. 1.1), mitjançant el foment (art. 3r) de l'agricultura de grup, la modernització de les explotacions agràries, la formació dels agricultors, l'establiment d'indústries agràries, l'assistència tècnica a les explotacions, etc., sense oblidar la concessió de crèdits tous (art. 9è), en les millors condicions que possibilitin en cada cas la conjuntura econòmica i la legalitat vigent.

En definitiva, l'ordenació rural inclou totes les mesures d'intervencionisme agrari que - com resumeix l'art. 7è del decret - puguin servir per assolir les finalitats 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 omnicompreensiva és l'ordenació rural així concebuda que ni tan sols queda limitada per l'abast de les competències assignades al seu organisme gestor. És a dir, que no cal que les mesures que es prenguin a l'efecte es corresponguin amb les competències de l'organisme gestor, sinó que aquestes poden ésser ultrapassades quan escaigui. Així ho disposa explícitament l'art. 14, en el qual s'encomana a la *Comisión Coordinadora de los Planes de Ordenación Rural* la missió d'informar tots els plans "en los cuales se incluya cualquier actividad que no sea de la competencia específica del SNCPYOR¹¹³".

2.2 Primera regulació completa amb rang de llei

2.2.1 La Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural

En el punt anterior hem mirat de demostrar la incongruència que suposava que, mentre la colonització i la CP es regulaven per sengles normes legals, l'ordenació rural (que les engloba totes dues) es regulés inicialment mitjançant un simple decret.

Una regulació de tan baix rang normatiu no era gens lògica. Per això, a la fi, va haver-hi d'intervindre el legislador. El resultat fou l'aprovació de la Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural, la qual es justifica precisament per la necessitat d'establir una regulació amb rang legal que - després de l'etapa inicial, que no dubta a qualificar d'experimental, regida per normes de rang inferior - consolidi, defineixi i articuli adientment la institució

¹¹²Cal remarcar la gran semblança que hi ha, en aquest aspecte, entre la norma que ens ocupa i la LOADR asturiana, el Capítol V de la qual regula l'anomenat "Banco de Tierras del Principado de Asturias", disposant en el seu art. 44 que en formaran part - entre altres - "las fincas sobrantes y de propietarios desconocidos de la concentración parcelaria de una zona". Altres CA també han establert la seva pròpia regulació del respectiu Banc de Terres, com ara les d'Aragó (Llei 3/1986, de 10 de març, del Banc de Terres), Galícia (arts. 31 i 32 de l'LCP-GAL) i Castella i Lleó (arts. 100 a 102 de l'LCP-CYL).

¹¹³Aquesta habilitació té una especial significació, atès que les funcions de l'esmentat Servei són prou amples, especialment si hom té en compte que les competències que li havien estat assignades per la seva norma de creació quedaven eixamplades amb la competència residual prevista en l'art. 17 del decret que ara comentem, en virtut del qual també li corresponen "todas las atribuciones no conferidas especialmente a otros Organismos por la legislación vigente".

jurídica de l'ordenació rural.

La llei, aprovada i incardinada en una etapa dominada pels anomenats "plans de desenvolupament econòmic i social"¹¹⁴, incardina l'ordenació rural en el marc més genèric d'aquestes directrius generals del desenvolupament econòmic i social del país, com a conseqüència de les quals cal dur a terme el que l'exposició de motius qualifica com "una honda transformación del medio rural".

Amb aquesta base programàtica, la part dispositiva de la llei atribueix a l'ordenació rural unes possibilitats quasi il·limitades. L'art. 1.1 reconeix a aquesta institució uns objectius quasi il·limitats, tot indicant 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". Realment, sota aquest paraigua legal, hi cap tot.

L'art. 1.2 sembla reconduir l'abast de l'ordenació rural cap a "la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes i de características adecuadas", finalitat que efectivament s'aconsegueix mitjançant les actuacions de colonització (regulades, sota la rúbrica "De la adquisición y redistribución de tierras", en els arts. 7 al 15) i de CP (regulada en els arts. 16 al 28). No és, emperò, aquest l'únic àmbit d'actuació de l'ordenació rural que se'ns ofereix.

Si es relaciona aquell precepte legal amb els que el segueixen, es comprova que el concepte legal d'ordenació rural va molt més enllà. S'hi preveu també altres tipus d'actuacions, com ara les dirigides a fomentar la instal·lació d'agroindústries (art. 3r), l'agricultura de grup (art. 33) o l'establiment d'escoles de formació professional agrària (art. 45). A més a més - com ja hem apuntat - l'abast de l'ordenació rural no es limita a les competències de l'Administració agrària, sinó que implica també altres administracions públiques, entre les quals s'esmenta expressament les següents:

- Els ajuntaments, per tal d'aconseguir el millor aprofitament de llurs finques rústiques (art. 39).

- El Ministeri d'Educació i Ciència, al qual s'encomana la funció de "intensificar la acción cultural en las comarcas de ordenación rural" (art. 45).

- El Ministeri de Governació, pel que fa principalment a la "agrupación, fusión o incorporación de Municipios" (art. 47).

- El Ministeri d'Hisenda, en relació amb la concessió d'ajuts especials als municipis que tinguin la condició de capital d'una comarca d'ordenació rural.

- El Ministeri de la Vivenda, al qual correspon - juntament amb els ministeris de Governació i d'Agricultura - l'execució dels anomenats "programas de expansión y mejora urbana en los pueblos que se señalen como cabecera de comarca"¹¹⁵.

- En resum, tots els ministeris les competències dels quals es vegin afectades per l'ampli ventall de les actuacions d'ordenació rural que preveu i regula aquesta norma legal.

D'aquesta manera, es consolida al nostre país una concepció legal de l'ordenació rural tan àmplia que, de fet, abasta tota l'acció de Govern que pugui repercutir en la millora de les condicions de vida¹¹⁶ i en la promoció de les comarques seleccionades a l'efecte.

¹¹⁴ Pel que fa a la influència d'aquests plans sobre l'ordenació rural, *vid.* Francisco CORRAL DUEÑAS, *Ciclo de ...*, *op. cit.*, p. 19, segons el qual la implantació de l'ordenació rural "era una forma de adaptar las reformas estructurales propuestas al Plan de Desarrollo".

¹¹⁵ Aquests plans inclouen la construcció de vivendes, així com l'urbanització de terrenys per a instal·lar-hi polígons industrials, residències i, en general, tota mena de serveis comunitaris.

¹¹⁶ Fins a tal extrem es va dur a terme aquest objectiu, durant aquells primers anys de vigència de l'ordenació rural, que àdhuc es va crear tota una anomenada "red de teleclubs de ordenación rural", la relació dels quals es pot trobar a les publicacions oficials de l'època (*vid.*, *ad exemplum*, Eduardo FERNÁNDEZ COBARRO, *op. cit.*, p. 58).

2.2.2 Regulació actual de l'ordenació rural

La Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural, és una de les moltes normes jurídiques que, acomplint el manament inclòs a la disposició addicional quarta de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYDA, varen ésser refoses en el text - encara vigent, malgrat les mancances derivades en gran part de la seva condició de llei preconstitucional - de l'LRDA).

Així, doncs, la regulació actual de l'ordenació rural coincideix substancialment amb la que hem analitzat en l'epígraf anterior, raó per la qual renunciem a fer-ne una nova anàlisi, ja que hauria de ser necessàriament repetitiva respecte al que ja hem comentat *supra*¹¹⁷. L'únic que ha canviat amb l'LRDA, respecte a la Llei 54/1968, de 27 de juliol, és que ja no s'hi parla d'ordenació rural (com tampoc s'hi parla de colonització).

En aquest context normatiu, la CP - contràriament al que han volgut demostrar els autors que han parlat de "concentració parcel·lària integral" - queda configurada com una més de les actuacions que es poden dur a terme a les comarques d'ordenació rural.

3. Ordenació rural i concentració parcel·lària

3.1 Delimitació conceptual d'ambdues institucions

Com a gestors de la CP, coneixem prou bé com és d'engrescadora aquesta institució. La nostra experiència professional en la direcció tècnica jurídica de múltiples processos de CP ens ajuda a entendre que l'entusiasme dels primers gestors els dugués a tractar d'eixamplar com més millor - tant a nivell teòric com a nivell pràctic - els llindars de la CP.

És així com la doctrina oficial i paraoficial dels anys cinquanta i seixanta va elaborar un reguitzell de definicions de la concentració, cada cop més omnicomprensives, les quals analitzarem abastament en tractar del concepte i la naturalesa jurídica de la CP.

Fóra molt fàcil deixar-se anar per aquesta tendència a la magnificació de la institució, puix que hem pogut comprovar dia a dia - com ho varen fer aquells primers gestors - els innombrables avantatges d'aquest tipus d'actuacions públiques. Tanmateix, el seny i la més elemental prudència - elements sense els quals no es pot dur a terme, al nostre parer, una seriosa tasca de recerca - ens obliguen a acotar aquest concepte, reconduint-lo als seus justos termes, sense exagerar-ne l'abast i la transcendència jurídica, econòmica i social.

Més endavant, aprofundirem més en aquesta línia argumental; però ja avancem que el nostre posicionament sobre el particular partirà - fugint de tota temptació panegírica de la CP - de la següent diferenciació conceptual entre les dues institucions que ara ens ocupen:

1r) Quan es tracta d'actuacions públiques que tendeixen a solventar bàsicament la doble problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària, estem emprant la institució jurídica de la CP.

2n) En canvi, quan l'intervencionisme públic va més enllà i es dedica a planificar una millora integral de la zona, el que estem fent realment és ordenació rural.

És per això que entenem que, quan alguns autors parlen de la "concentració parcel·lària integral", incorren en una *contradictio in terminis*, puix que l'adjectiu integral no s'adiu amb el caràcter limitat de la CP, sinó que és més aviat predicable de l'ordenació rural.

Per a confirmar que aquesta és la interpretació correcta d'ambdues institucions jurídiques, només cal fer un acurat repàs de les respectives regulacions. Es comprovarà que mai una norma jurídica espanyola ha parlat d'una suposada "concentració parcel·lària integral". És una simple elucubració doctrinal, basada en una pràctica administrativa que ultrapassava

¹¹⁷ Cal tenir en compte, a aquest respecte, que la mateixa disposició addicional quarta de la Llei de creació de l'IRYDA, en el seu punt núm. 2, disposa que el text refós ordenat en el punt núm. 1 "respetará el contenido sustancial de la normativa hasta ahora vigente". L'LRDA, per tant, no aporta res de nou, quant a la configuració jurídica de l'ordenació rural, com tampoc ho fa respecte a la CP.

conscientment¹¹⁸ les fronteres de la CP, sense cap fonament jurídic per a fer-ho¹¹⁹. En canvi, ja en la primera norma que va regular l'ordenació rural al nostre país, sí que s'hi va aplicar aquest qualificatiu, amb plena consciència del que s'hi feia. Així es pot comprovar de manera irrefutable l'exposició de motius del ja citat Decret 1/1964, de 2 de gener, en la qual hi ha dos punts que confirmen de totes totes el nostre criteri:

1r) Es defineix l'ordenació rural com una institució destinada a fer una transformació integral de les zones afectades: "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".

2n) Es compara aquesta nova institució (per a la qual es reserva la funció de la planificació integral) amb les preexistents institucions jurídiques de la colonització i la CP (respecte de les quals remarca que són millores concretes, és a dir, no integrals): "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".

L'argument definitiu, en qualsevol cas, el trobem en l'art. 3r d'aquesta norma reglamentària, en el qual tant la colonització com la CP apareixen esmentades com sengles institucions encaixades en el marc global de l'ordenació 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 conseqüència, quan part de la doctrina qualifica la CP amb l'adjectiu "integral", en realitat el que està fent és parlar d'un tipus d'actuacions públiques que no són només concentració, sinó també i principalment ordenació rural¹²⁰. Confonen senzillament la part amb el tot, perquè la CP - tot i el seu gran potencial de millora de les estructures agràries - no deixa de ser una part més de la millora integral d'una zona, que és, com acabem de veure, l'ordenació rural, concebuda aquesta com la més àmplia modalitat de la reforma agrària.

A la mateixa conclusió ens duu l'anàlisi de la Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'Ordenació Rural, tant pel que fa a l'exposició de motius¹²¹ com pel que respecta al seu articulat¹²².

¹¹⁸Recordis el criteri que ja hem apuntat anteriorment, a aquest respecte, el qual queda corroborat per l'expressa confessió de Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de...*, *op. cit.*, p. 19, en el sentit de què l'ordenació rural es va introduir al nostre país perquè hi havia un grup de funcionaris que pretenien augmentar les seves competències per la via d'eixamplar l'abast de les actuacions de CP fins a llinjars més propis de l'ordenació rural.

¹¹⁹Tan certa és la manca de fonament d'aquesta extensió il·limitada de les actuacions de CP que el propi Govern espanyol va sentir la necessitat de denunciar-ho, aprofitant a aquest objecte l'exposició de motius del Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre Ordenació Rural. En ella queda palès l'abús de la institució, en el qual s'ha fonamentat part de la doctrina per a apel·lar a una inexistent "concentració parcel·lària integral", la qual no té cap mena de consistència jurídica, ni l'ha tinguda mai en el nostre ordenament jurídic: "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 aquesta abusiva pràctica administrativa a la que sembla referir-se igualment Fernando LÓPEZ RAMON, *op. cit.*, p. 315, quan 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".

¹²⁰Cfr. Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, p. 315, 333, 334, etc., sembla admetre aquest criteri quan presenta l'ordenació rural com una "via ampliadora de las actuaciones de concentración parcelaria", integrada per un seguit d'actuacions administratives (entre les que inclou la CP) "tendentes a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas", arribant a la conclusió de què "se trataba, en definitiva, de una reforma integral del medio rural afectado".

¹²¹Després d'assenyalar els objectius d'aquesta norma jurídica, l'exposició de motius indica que "con este objeto, la Ley regula y fomenta la compra y redistribución de tierras [és a dir, la colonització], señala una nueva orientación a la concentración parcelaria, ...".

¹²²La llei dedica a la CP tot el seu Títol II, la qual cosa palesa prou la seva voluntat de què aquesta millora quedi encaixada en la planificació general de l'ordenació rural. D'altra banda, l'art. 3r de la norma ordena a l'Administració que realitzi la CP - quan les circumstàncies de la zona així ho aconsellin - allà on s'hagi aprovat de dur a terme l'ordenació 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".

3.2 La concentració parcel·lària, com a eina d'ordenació rural

En cloure la lectura d'aquesta obra, el lector haurà copsat sense cap mena de dubtes la nostra convicció de què la CP és una institució que ha tingut una importància cabdal en la nostra Història recent i que té un futur força esperançador, per la seva capacitat d'adaptació als temps moderns, així com pels grans avantatges que comporta, dels quals ens ocuparem abastament en parlar dels fonaments d'aquesta institució jurídica. Té, al nostre parer, un gran pervindre, tant a nivell del Dret intern - que cada cop se n'haurà d'ocupar més - com a nivell del Dret comunitari¹²³ i del context internacional (OMC, corresponent a l'antic GATT¹²⁴, principalment), que requereix unes explotacions agràries cada cop més competitives, com a *conditio sine qua non* per a la seva subsistència. Aquesta convicció no ens ha d'impedir fer l'advertiment de què no totes les actuacions públiques que es desenvolupen en el món rural poden aixoplugar-se sota el paraigua conceptual de la CP.

La nostra anàlisi de la normativa reguladora d'ambdues institucions ens duu a la conclusió de què la CP és una eina més¹²⁵ - de complicada realització i de gran transcendència econòmica, jurídica i social, com remarca Aurelio GUAITA¹²⁶, però una eina més, al capdavant - de la institució més complexa de l'ordenació rural. És a dir que la CP és una part del conjunt d'actuacions públiques que es duen a terme a l'empara de la regulació de l'ordenació rural¹²⁷ i - a un nivell encara més global - de la reforma agrària en general¹²⁸.

Hi ha, per tant, la possibilitat d'actuacions d'ordenació rural que no impliquin la CP. Habitualment, una i altra institucions funcionaran a l'ensem, no cal dir-ho; però és important que s'entengui que també poden anar per separat. Així, quan l'art. 2n del decret de referència estableix que les seves disposicions "serán de aplicaci3n preferente ... en primer t3rmino, en las comarcas que vayan a ser concentradas, o donde existan zonas de concentraci3n parcelaria", està apuntant dues idees que mai no s'haurien d'oblidar:

1a) Que, com a regla general, l'ordenació rural es farà en les zones de CP.

¹²³En el moment de practicar la nostra recerca jurídica, a través del cercador comunitari d'Eur-Lex, s'hi podien localitzar més de trenta normes i actes jurídics comunitaris que tenen incidència sobre la CP. I, el que és més important, la tendència segueix essent positiva, la qual cosa palesa la vigència i la projecció de futur que té aquesta institució, recolzada ara per l'ordenament jurídic comunitari com mai ho havia estat.

¹²⁴Cal no oblidar, a aquests efectes, que, com ha recordat Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre las comunidades de regantes*, en l'obra col·lectiva *Actas de las II Jornadas de Derecho Agrario. Problemas jurídicos actuales del aprovechamiento del agua en la agricultura*, Logroño, 1998, p. 122, el pervindre del nostre sector agrari dependrà més de l'evolució de la PAC i d'allò que es decideixi a l'OMC que no pas de les decisions que es prenguin al nostre país, la qual cosa no ha d'obstar, òbviament, per a què, per part de les administracions espanyoles, es posin a l'abast dels professionals agraris tots els instruments - entre els quals no pot mancar, al nostre parer, la CP - que es considerin necessaris per a augmentar la competitivitat de llurs explotacions agràries.

¹²⁵Entenem que és aquesta la concepció de la CP que volia expressar Ramón BENEYTO SANCHÍS, quan es referia a "la conveniencia de la concentraci3n parcelaria en un programa nacional de la ordenaci3n de las inversiones" (*vid. el Pr3logo de l'obra col·lectiva, dirigida per Luis GARCÍA DE OTEYZA, Variaci3n de los factores de la producci3n agrícola como consecuencia de la Concentraci3n Parcelaria*, Ministerio de Agricultura-Servicio de Concentraci3n Parcelaria, Madrid, 1962).

¹²⁶Aurelio GUAITA, *op. cit.*, p. 215.

¹²⁷Aquest és, al nostre parer, el veritable significat que l'LRDA dóna a hores d'ara a la CP, malgrat que no indica en cap precepte que sigui una eina d'ordenació rural, ni tan sols que ho sigui de reforma agrària. El seu articulat, emperò, palesen que està redactat des d'aquesta concepció instrumental de la concentració, com demostren els arts. 96.1 ("Publicado el Decreto que declare de interés nacional la transformaci3n de una zona regable, se determinarán, por Orden del Ministerio de Agricultura, las superficies de la zona en que haya de realizarse concentraci3n parcelaria") i 117 ("La concentraci3n parcelaria en las zonas regables estar3 sujeta a las normas del Libro III, Título VI, de la presente Ley").

¹²⁸Confirma aquest criteri la respectable opinió manifestada l'any 1974 per Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRIQUEZ DE NAVARRA, *op. cit.*, p. 21. El seu pensament sobre l'evolució des de les actuacions inicials de CP a les, més àmplies, d'ordenació rural queda palès quan es refereix "a lo que nació como un esbozo de concentraci3n parcelaria y ha culminado en el más ambicioso y omnicomprensivo concepto de Ordenaci3n Rural". Però el que no es pot fer és seguir anomenant "concentraci3n parcel·lària" el conjunt d'actuacions públiques que integren l'ordenació rural. I això LAMO DE ESPINOSA demostra tenir-ho molt assumit, perquè diu clarament que la CP està cridada vocacionalment "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". Compartim aquest plantejament, ja que, com es pot comprovar, coincideix fil per randa amb el nostre discurs sobre la CP.

2a) Que, si cal, també es farà ordenació rural en altres zones.

Això no suposa una devaluació de la institució jurídica de la CP, ni molt menys la seva substitució per l'ordenació rural. L'exposició de motius del mateix decret que implantà a Espanya aquesta darrera institució ja distingia el diferent abast d'ambdues institucions, conceptuant l'ordenació rural com un tipus d'actuació d'abast superior al de la CP. Deixava igualment clar que, sense perjudici de la seva necessària coordinació, la CP i la colonització es segueixen regint per les seves pròpies normes reguladores, alhora que segueixen essent gestionades pels òrgans gestors previstos en la legislació respectiva¹²⁹. D'aquesta manera, la concentració esdevé un dels mitjans a través dels quals s'arriba a l'ordenació rural, encara que es segueixi regint per una normativa específica que regula acuradament un procediment especialment dissenyat a l'efecte. Val a dir que així ha estat sempre i segueix essent-ho en el moment actual, atès que:

- La Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'Ordenació Rural - mitjançant la qual es va consolidar la regulació d'aquesta institució al nostre país, elevant-la a nivell legal - no hi va introduir canvis substancials a aquest respecte.

- L'LRDA no ha introduït al respecte cap altra novetat que la supressió de l'antiga denominació "ordenació rural", que ara queda inclosa - com la CP i l'anteriorment denominada "colonització" -, en el concepte global de "reforma i desenvolupament agrari".

IV. A TALL DE CONCLUSIÓ

1. Les tres fases històriques del reformisme agrari espanyol

La intervenció administrativa en el món agrari - el reformisme agrari, en definitiva - ha evolucionat paulatinament en el decurs del temps, passant per tres etapes consecutives que, al nostre parer, es podrien sintetitzar com indiquem a continuació.

1.1 Fase de predomini colonitzador

De bell antuvi, la reforma agrària clàssica es fonamentava gairebé amb caràcter exclusiu, com hem pogut comprovar, en la creació de noves explotacions, mitjançant els corresponents assentaments.

En aquesta primera fase - la qual abastaria el període de 1907 (Llei de colonització i repoblació interior) fins al 1952 (primera llei espanyola de CP) -, la CP i l'ordenació rural eren institucions alienes al nostre ordenament jurídic.

Entenem que aquest predomini absolut de la colonització sobre la CP no era degut a condicionaments tècnics, econòmics ni jurídics, sinó tan sols a raons de tipus polític, relacionades amb la urgència de solucions que exigia la preocupant problemàtica social creada per la concentració de grans latifundis en poques mans. Un estudi de l'època¹³⁰ editat des de les instàncies oficials així ho declarava explícitament, reconeixent la incongruència que suposava el dedicar tots els esforços de l'intervencionisme agrari a la lluita contra el latifundisme - lluita que, d'altra banda, el propi estudi qualifica de "demagògica" -, oblidant

¹²⁹No podia ser d'una altra manera, puix que, per la simple aplicació del principi de jerarquia normativa, un decret no podia derogar ni modificar les normes de rang legal reguladores d'ambdues institucions preexistents.

¹³⁰Vid. Instituto de Estudios Agro-Sociales, *El parcelamiento de la propiedad rústica en España*, IEAS, Madrid, 1952. Amb una sinceritat digna d'encomi, l'organisme editor reconeix en la presentació d'aquest estudi: "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". Es lamenta, a més, del temps perdut a prendre mesures al respecte, ben entès 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".

que el minifundisme i la dispersió parcel·lària també eren nocius per a l'economia agrària.

Va arribar un moment, però, que l'atomització de la terra era tan greu en algunes contrades del país que la classe política va prendre consciència de què calia afrontar també aquesta doble problemàtica.

Sigui per influència de l'estudi oficial que ens ocupa o sigui perquè aquest estudi va ésser editat precisament per l'IEAS quan ja s'havia decidit de prendre les mesures adients a l'efecte, el cas és que aquell mateix any 1952 es va aprovar la primera llei espanyola de CP.

1.2 Fase d'afiorament de la concentració parcel·lària

Durant aquesta segona fase - emmarcada entre la Llei de CP de 1952 i la primera referència legal a l'ordenació rural (inclosa en la Llei de 28 de desembre de 1963, d'aprovació del Pla de Desenvolupament Econòmic i Social) -, es va obrir pas (sense fer desaparèixer, però, la colonització agrària¹³¹) la institució jurídica de la CP.

No és aquesta una institució aïllada i desvinculada de tot el que s'havia fet fins aleshores, ni és tampoc la panacea per a la resolució de tota la problemàtica del món rural, com al seu moment va proclamar algun entusiasta de la institució¹³².

En els epígrafs anteriors ha quedat palès el nostre posicionament al respecte, basat en la consideració de què s'ha de reconduir als seus propis límits la valoració que fins ara s'ha fet de la CP. Entenem, a aquest respecte, que no s'han d'infravalorar els seus innegables avantatges, però tampoc no s'ha de caure en l'extrem contrari de considerar-la una actuació d'abast il·limitat.

En definitiva, la nostra anàlisi de la institució parteix de la conceptualització de la CP com una institució incardinada en el marc més ampli de l'ordenació rural, com una eina de la reforma agrària¹³³ i, sobretot de cara al futur, de desenvolupament rural.

És a més, amb els altres instruments de la reforma agrària i del desenvolupament rural que adquireix ple sentit l'opinió manifestada al respecte per ALENZA GARCÍA¹³⁴, el qual situa els orígens de la CP en "la voràgine legislativa sobre la reforma agrària acaecida en nuestro país a mediados del presente siglo".

La CP fou introduïda, en efecte, en el nostre ordenament jurídic mitjançant la Llei de 20 de desembre de 1952, norma aprovada amb un declarat caràcter experimental i d'aplicació limitada a un reduït nombre de termes municipals de problemàtica diferenciada.

Després de superades les inicials dificultats - a les quals no era aliena la normativa vigent a

¹³¹La colonització agrària segueix vigent en el nostre ordenament jurídic, regulada actualment en els arts. 92 a 127 de l'LRDA - ara, sota el rètol de "grandes zonas de interés nacional" -, essent-li aplicables també els arts. 20 a 42 d'aquesta mateixa norma legal.

¹³²Vid., ad exemplum, Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, Publicaciones Españolas, Madrid, 1957, p. 28. L'investigador sent un xic de vergonya aliena, com a gestor d'actuacions de CP, quan s'ha de fer ressò de soflames tan exagerades com la d'aquest autor, que, oblidant la necessària mesura que hauria d'acompanyar totes les manifestacions doctrinals, escriu: "... 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". Entenem que no calen panegírics tan exorbitants per a fer entendre els avantatges - d'altra banda, innegables - de la CP. La mateixa doctrina clàssica es va encarregar de desmentir tan exagerades manifestacions d'entusiasme. Una desautorització en tota regla la trobem en l'estudi de Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y...*, p. 28. Com assenyadament exposa aquest darrer autor - en aquella època, 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".

¹³³Aquesta idea de la incardinació de la CP en un procés més ampli ha estat assumida per autors clàssics - com ara Luis GARCIA DE OTEYZA, *op. cit.*, p. 26, 33, 42 i concordants, que contempla la CP com una més de les eines de l'ordenació rural - i per autors contemporanis, entre els que destaquen amb llum pròpia José Damián TELLEZ DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, p. 456, els quals fan esment de la "reforma agrària en su modalidad de concentración", en clara referència a la condició de la CP com a eina de reforma agrària.

¹³⁴José FRANCISCO ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 88.

aquella època, amb la qual xocava sovint la nova institució, com van denunciar abastament la doctrina clàssica¹³⁵ i àdhuc les exposicions de motius de la normativa posterior¹³⁶ sobre la institució -, la CP es va estendre ràpidament per tot el país, gràcies a l'empenta que li va donar la creació del SCP, per Llei de 20 de juliol de 1955.

1.3 Fase de l'ordenació rural

L'èxit de les primeres actuacions de CP va engrescar tant els gestors de la CP que, a la fi, els estrets marges de la institució es van veure superats de tal manera que, primer el Govern (Decret 1/1964, de 2 de gener) i després el legislador (Llei 54/1968, de 27 de juliol) varen haver de reconduir la situació, afegint al nostre ordenament jurídic la nova institució de l'ordenació rural. El caràcter globalitzador de les actuacions de reforma agrària que assoleix des d'aleshores aquesta institució queda palès pel fet de què, pocs anys després, quan es preparava la creació del que finalment es va anomenar IRYDA, una de les denominacions que se li pretenia imposar era la de *Instituto de Ordenación Rural*¹³⁷.

Finalment, la llei de creació de l'esmentat organisme (Llei 35/1971, de 21 de juliol) va confirmar la nova concepció de la reforma agrària que, a través del text refós de l'LRDA, ha arribat fins al moment actual: "Los movimientos reformistas en la agricultura no son ya, en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra, sino complejos sistemas de actuaciones que van desde la expropiación de grandes propiedades por causa de interés social hasta la concentración parcelaria.

Aquesta nova concepció de la reforma agrària inclou, òbviament, l'ordenació rural - com es demostra pel fet de què la disposició addicional quarta de l'esmentada norma legal ordeni refundre en el text de l'LRDA la Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'Ordenació Rural -, malgrat que l'articulat de l'LRDA no empli expressament aquesta nomenclatura, substituïda ara per la de "zonas de ordenación de explotaciones".

D'aquesta manera, l'ordenació rural s'introdueix en el nostre ordenament jurídic com la tercera fase de la nostra peculiar experiència de reforma agrària¹³⁸.

2. Refosa de les diferents manifestacions de l'intervencionisme agrari en l'LRDA

2.1 Canvis introduïts en la nomenclatura de les diferents institucions

L'any 1971, el legislador espanyol va prendre una opció codificadora del Dret agrari vigent al nostre país, que òbviament va afectar a les tres manifestacions del reformisme agrari que acabem d'analitzar.

En compliment del manament legal inclòs en la disposició addicional quarta de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYDA, el Govern va haver d'ordenar i sistematitzar en un sol text normatiu tot el reguitzell de lleis reguladores de les actuacions públiques d'intervenció sobre el sector agrari i el món rural en general.

¹³⁵ Vid, en aquest sentit, Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., p. 70, i Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 33. El primer arriba a la conclusió de què "jamás se había producido una convulsión tan violenta en los esquemas del Derecho privado". Ambdós coincideixen a assegurar que la introducció de la CP en el nostre ordenament jurídic va tenir els efectes d'un autèntic trencaclosques jurídic per als juristes de l'època. Se'ls hi exigia pràcticament la quadratura del cercle, perquè havien de resoldre una qüestió tan complicada com aquesta que planteja el propi BALLARÍN 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?".

¹³⁶ En l'exposició de motius del Decret-Llei de 5 de març de 1954, pel qual es dicten diferents normes relatives a la CP, es justifica la necessitat i urgència d'aquesta via normativa pel fet de què "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".

¹³⁷ Cfr. Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, op. cit., p. 37.

¹³⁸ Aquest criteri classificatori és molt similar al que al seu temps ja va apuntar Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de ...*, op. cit., p. 19, quan es referia a "la llamada Ordenación Rural" com el "tercer punto del programa reformador de la pequeña propiedad".

Entre les esmentades lleis es trobaven, òbviament, les que fins aleshores havien regit les actuacions administratives en matèria de colonització, CP i ordenació rural, totes les quals varen quedar derogades quan va entrar en vigor el Decret 118/1973, de 12 de gener, pel qual s'aprovà el text refós de la vigent Llei de Reforma i Desenvolupament Agrari (en endavant, LRDA).

Com a novetat terminològica aportada per l'esmentat text refós, cal remarcar que, de les tres manifestacions de l'intervencionisme agrari que hem estat analitzant fins ara, només una - precisament la CP - conserva la seva denominació tradicional. Les altres dues - colonització i ordenació rural - han desaparegut d'aquest text normatiu, difoses sota el rètol genèric de les actuacions de "reforma y desarrollo agrario", i caracteritzades, respectivament, com a "grandes zonas de interés nacional" i "zonas de ordenación de explotaciones". Entenem que aquesta denominació de la nova llei és el resultat de refondre-hi els dos conceptes cabdals que inspiraven l'agrariisme de començaments dels anys setanta: el tradicional de la reforma agrària, al qual en aquella època es va afegir l'apel·lació al desenvolupament, principi inspirador dels "Planes de Desarrollo Económico y Social".

L'exposició de motius de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, sembla oferir ben pocs dubtes a aquest respecte, puix que, després d'enaltir la transcendència de les actuacions de l'INC i l'INCPYOR, justifica la necessitat de la nova llei en el fet de què el país ja ha assolit un grau de desenvolupament suficient per a "asociar las ideas de reforma y desarrollo agrario". En tot cas, considerem que aquest canvi terminològic no té més transcendència, als efectes que ens ocupen, que l'esmentada desaparició d'unes denominacions que s'havien popularitzat al nostre país¹³⁹, vist que, pel que fa a la regulació material de les institucions afectades, l'LRDA segueix regulant - ara ja sense esmentar-les com a tals - tant les actuacions de colonització com les d'ordenació rural.

Pel que fa a la CP, cal dir que conserva la seva tradicional nomenclatura, i s'ha continuat aplicant fins al moment actual per arreu del país, allà on la problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària han fet necessària aquesta intervenció de l'Administració agrària.

2.2 Règim jurídic vigent de les diferents manifestacions de l'intervencionisme agrari i transcendència dels canvis terminològics introduïts

2.2.1 De la colonització a les grans zones d'interès nacional

A hores d'ara, les actuacions administratives abans anomenades "colonización agraria" es regeixen bàsicament pel Títol III ("Grandes zonas de interés nacional") del Llibre III ("Actuaciones en comarcas o zonas determinadas por Decreto"), corresponent als arts. 92 a 127 de l'LRDA, per bé que també els hi són d'aplicació les prescripcions generals d'aquest text refós incloses en el Títol Preliminar (arts. 1r a 8è), així com els títols primer ("Adquisición y redistribución de tierras") i segon ("Régimen de las tierras y de las Explotaciones Familiares adjudicadas o constituidas por el Instituto") del Llibre II, que inclouen els arts. 20 a 42.

La substitució terminològica de "colonització agrària" per "grans zones d'interès nacional" no hauria de tenir, en principi, cap transcendència pràctica. Amb una denominació o una altra, les actuacions són les mateixes¹⁴⁰ - o ho podrien ser, per a ésser més exactes, perquè en realitat ja s'ha perdut aquella empenta colonitzadora que havia caracteritzat l'actuació de l'INC i de l'IRYDA -, atès que la nova normativa és substancialment igual a l'anterior.

Val a dir, d'altra banda, que l'LRDA no explica les raons de l'esmentat canvi de

¹³⁹A aquesta mateixa conclusió semblen haver arribat - encara que no ho manifestin explícitament - José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, p. 89, i Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 283 i 320, quan fan esment d'aquests canvis terminològics sense assenyalar cap repercussió pràctica en la regulació de les actuacions abans anomenades "colonització" i "ordenació rural".

¹⁴⁰Com bé ha escrit Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 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". Tot i el canvi de nomenclatura, per tant, la colonització segueix plenament vigent en el nostre ordenament jurídic.

nomenclatura, que sembla respondre a una actitud vergonyant, per les connotacions de país subdesenvolupat que tradicionalment ha tingut la colonització. Si és així, la mutació terminològica estaria fonamentada en un prejudici inútil, perquè ningú s'ha d'avergonyar d'anomenar aquesta institució pel nom que se la coneix arreu del món, i que països més desenvolupats que el nostre segueixen emprant amb tota normalitat¹⁴¹.

És per això que considerem molt correcta l'actitud adoptada per alguns legisladors autonòmics, que no han renunciat a emprar l'antiga denominació, com ho palesa el fet de què, vint anys després de l'aprovació de l'LRDA, el legislador andalús encara faci esment de les "actuaciones de colonitzación", com una de les eines de planificació territorial de la Junta d'Andalusia (*vid., ad exemplum*, art. 3.1 de la Llei 7/1993, de 27 de juliol, reguladora de la demarcació municipal d'Andalusia).

2.2.2 De l'ordenació rural a les zones d'ordenació d'explotacions

El que abans s'anomenava "ordenació rural" ha estat substituït per la nova nomenclatura de les "zonas de ordenación de explotaciones" (ZOE), en el text refós de l'LRDA¹⁴². La seva regulació ha estat reduïda als arts. 128 i 129¹⁴³ (preceptes cabdals), ben entès que, com a la resta de les actuacions de les administracions agràries del nostre país, també caldrà aplicar-hi les prescripcions generals dels vuit primers preceptes d'aquesta norma legal.

En aquest context, hem de matisar que, si en el cas de la colonització consideràvem que no havia canviat res més que la denominació, no podem ésser tan taxatius respecte a les actuacions d'ordenació rural. En aquest cas, hom podria pensar que la novetat normativa no es limita al canvi terminològic, sinó que el Govern va anar més enllà del que li corresponia, desvirtuant en bona mesura el caire de reforma agrària integral que es reconeixia legalment a l'antiga ordenació rural.

Recordarem, a aquests efectes, que la Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural, establia (art. 1r) que aquest tipus d'actuacions tenien per objecte - a més a més de la constitució d'explotacions agràries viables econòmicament - una veritable reforma integral de les zones afectades, incloent-hi promocions tan variades com ara "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, l'ordenació rural estava conceptuada legalment com un autèntic programa de desenvolupament rural integral. Així ho va copsar igualment la doctrina majoritària d'aquell temps¹⁴⁴.

En canvi, la regulació vigent de les ZOE podria semblar que ha devaluat qualitativament aqueixa concepció originària, substituint-la per la nova concepció que expressa l'art. 128 de l'LRDA, de la qual han desaparegut les referències a les actuacions complementàries, que feien possible la consecució de la reforma integral de les zones en qüestió: "La ordenación de explotaciones a que se refiere el artículo 5 tiene por principal objeto promover en una

¹⁴¹ Encara que sembli sorprenent, la colonització segueix vigent a un país tan desenvolupat com és la Confederació Helvètica. Només cal consultar el títol cinquè de la Llei federal suïssa de 3 d'octubre de 1951, "*sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne*", que, en la seva redacció actualitzada a 1 de gener de 1994, encara inclou explícitament la colonització entre les "*améliorations foncières*" que s'hi regulen, disposant a l'efecte l'art. 77.2 que "*les dispositions sur les améliorations foncières s'appliquent aussi à la colonisation agricole prévue à l'article 92*".

¹⁴² Aquesta substitució terminològica va just en sentit contrari del que requereixen els temps moderns, puix que el Dret comunitari s'està orientant precisament vers l'ordenació integral del món rural, en comptes de fer-ho sols vers l'ordenació de les explotacions agràries. La millor prova de l'errada comesa amb l'esmentat canvi terminològic és que, a França, el país que sempre ha tret més profit de les possibilitats que en cada moment ofereixen els ajuts de la PAC, la nova redacció de l'art. L.121 del *Code Rural* preveu la constitució de les comissions comunals i de les departamentals d'ordenació rural, com remarca el TEDH en la seva sentència de 4.6.1999 (Arz. TEDH 1999/24)

¹⁴³ A més a més d'aquesta concisa regulació legal, cal tenir en compte sengles decrets que - un als anys setanta i un altre als vuitanta - varen estendre a tot el territori nacional els avantatges de l'ordenació rural: el Reial Decret 931/1977, de 28 de març, sobre actuacions d'ordenació d'explotacions de l'IRYDA a l'àmbit provincial, i el Decret 200/1982, de 15 de gener, pel qual s'estableixen mesures especials per a la modernització de les explotacions agràries, estenent a tot el territori nacional determinats beneficis que es concedeixen a les ZOE.

¹⁴⁴ Cfr. Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRÍQUEZ DE NAVARRA, *op. cit.*, p. 22.

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".

A la vista d'aquesta aparent extralimitació en la redacció final del text refós de referència, no ens pot estranyar que part de la doctrina¹⁴⁵ s'hagi plantejat inclús la possible nul·litat d'aquesta regulació, entenent que entra en contradicció amb la llei d'ordenació rural que s'hi havia de refondre, el contingut normatiu de la qual s'havia de respectar imperativament¹⁴⁶.

Prima facie, en efecte, sembla que s'hauria de prendre en consideració una possible nul·litat dels preceptes de l'LRDA que regulen les ZOE. Tanmateix, no creiem que sigui necessari arribar tan lluny. N'hi ha prou amb interpretar la regulació de l'LRDA des de la concepció de l'ordenació rural que implantà en el seu moment la Llei 54/1968, de 27 de juliol. Entenem que aquest és el criteri hermenèutic més correcte, perquè la concepció excessivament estricta que trobem en l'art. 128 de l'LRDA queda complementada amb el contingut normatiu de l'art. 129, en el qual s'autoritza l'Administració gestora a emprar, a les ZOE, eines de reforma agrària com ara la CP i tot tipus d'obres públiques, essent-hi d'aplicació els arts. 59 a 91 de la mateixa norma legal¹⁴⁷. Així ho va interpretar públicament, just després de la refosa, l'aleshores President de la *Comisión de Agricultura en las Cortes Españolas* i de l'Asociación Española de Derecho Agrario, Emilio LAMO DE ESPINOSA¹⁴⁸.

Confirmem, per tant, el criteri que ja hem expressat més amunt, en el sentit de què no s'ha de considerar que els canvis terminològics introduïts per l'LRDA comportin una modificació substancial de la normativa que s'hi ha refós, perquè si realment hi hagués aquest canvi, l'articulat que l'establís fóra nul de ple dret, ja que el Govern, com ha quedat dit, no estava habilitat per a introduir modificacions substancials en la normativa refosa.

Així, doncs, entendrem que tant se val parlar d'ordenació rural com de zones d'ordenació d'explotacions, perquè, al capdavant, estarem parlant del mateix: de la reforma integral de les zones rurals afectades. Així sembla haver-ho entès també el propi Govern central, puix que, amb posterioritat a l'entrada en vigor de l'LRDA, no sols ha continuat emprant l'antiga terminologia d'ordenació rural en algunes normes reglamentàries¹⁴⁹, sinó que en algunes d'elles, com ara el Reial Decret 931/1977, de 28 de març, ha reconegut explícitament l'ampli abast de les actuacions que es duen a terme a les ZOE¹⁵⁰.

¹⁴⁵Per tots, Fernando LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, p. 334.

¹⁴⁶La delegació legislativa inclosa en la disposició addicional 4a de la ja citada Llei 35/1971, de 21 de juliol, es limitava a ordenar i sistematitzar les lleis de les quals es fa esment, ben entès que el nou text refós "respetará el contenido sustancial de la normativa hasta ahora vigente".

¹⁴⁷El més significatiu dels esmentats preceptes legals és l'art. 62, en el qual s'especifiquen les obres que poden ésser classificades com d'interès general, entre les quals hi ha des dels clàssics camins i desguassos fins a centres cívics de tota mena, passant per la repoblació forestal, la captació d'aigües subterrànies, i, en general, totes les que es considerin necessàries, amb l'única condició de què "se trate de obras que beneficien las condiciones de toda la zona o comarca" i "se refieran a todo el ámbito de la misma".

¹⁴⁸*Vid.* Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRÍQUEZ DE NAVARRA, *op. cit.*, p. 22. En la conferència inaugural pronunciada sota el títol "Proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario", aquest autor declarava taxativament que "como es consiguiente, la ordenación comprende y abarca todo lo referente a reforma de estructuras".

¹⁴⁹*Vid.*, *ad exemplum*, el Reial Decret 425/1985, de 20 de març, pel qual s'estableix el programa coordinat per a l'eradicació de la pesta porcina africana. El seu art. 2n sembla partir del mateix criteri que acabem d'exposar, és a dir, de la consideració de què allò que regulen els arts. 128 i 129 és, en realitat, ordenació rural, encara que l'LRDA parli de les 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 realitat, per tant, res no ha canviat a aquest respecte, i tant es pot parlar d'ordenació rural com de zones d'ordenació d'explotacions, perquè tot plegat són una mateixa cosa.

¹⁵⁰Cal portar a col·lació, a aquests efectes, l'exposició de motius del Reial Decret 931/1977, de 28 de març, sobre actuacions d'ordenació d'explotacions de l'IRYDA en l'àmbit provincial. S'hi comença reconeixent que, malgrat els pocs preceptes que li dedica l'LRDA, les actuacions a les ZOE constitueixen "una de las actuaciones más importantes confiadas al IRYDA". I tot seguit, es confirma que no hi ha desaparegut l'antiga concepció de l'ordenació rural (ara, ZOE) com a actuacions que tenen per finalitat la reforma integral de les zones afectades: "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, sino 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".

3. Reflexions finals

Partint d'una concepció tan àmplia i al mateix temps tan acurada de la reforma agrària com la que inclou l'art. 159 de la Constitució peruana¹⁵¹, podem arribar a les conclusions següents, com a resum de tot el que fa als tres instruments de reforma agrària que hem analitzat:

1a) Malgrat els canvis terminològics que s'han inclòs a l'LRDA, pel que fa a l'antiga colonització (ara, "grans zones d'interès nacional") i a l'ordenació rural (ara, "zones d'ordenació d'explotacions"), ambdues institucions segueixen plenament vigents, si més no, a nivell normatiu. I el mateix cal dir pel que fa a la CP, l'única de les tres institucions que ha conservat la seva denominació originària en el text refós de l'LRDA.

2a) En el decurs del temps, hi ha hagut una evolució en l'ordre de prevalença de les diferents manifestacions de l'intervencionisme agrari, passant de l'inicial predomini de la colonització agrària a la definitiva penetració de l'ordenació rural, amb una etapa intermitja, en la qual va tenir lloc el revifament de les actuacions de CP.

3a) Tant l'antiga denominació "ordenació rural" com l'actual "zones d'ordenació d'explotacions" responen a una finalitat de reforma agrària integral de les zones rurals en les quals es desenvolupen aquest tipus d'actuacions.

4a) D'acord amb aquest ampli abast de l'ordenació rural (zones d'ordenació d'explotacions), cal entendre que les actuacions de colonització (grans zones d'interès nacional) i CP hi estan incloses, tal com ja preveia en el seu temps l'art. 1.2 de la Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural.

5a) La colonització i la CP estan concebudes legalment com a mitjans per aconseguir l'ordenació rural de les zones afectades. Tenen, per tant, la consideració d'eines de reforma agrària i, en definitiva, de desenvolupament rural.

6a) Com diu l'exposició de motius de l'esmentat Reial Decret 931/1977, de 28 de març, totes aquestes actuacions públiques s'han de dur a terme "en la línia de las reformas patrocinadas actualmente en la Comunidad Económica Europea", és a dir, d'acord amb la tendència al desenvolupament rural integrat que inspira la reforma de la PAC i dels fons estructurals a la Unió Europea, d'acord amb els criteris establerts en l'Agenda 2000.

7a) En aquest marc de l'actuació intervencionista, la CP apareix com una de les modalitats amb més futur, atesa l'escassa acceptació social que té a hores d'ara la colonització en les societats avançades, sobretot amb l'onada neoliberal del moment actual. Aquesta projecció de futur, d'altra banda, sembla garantida pel reguitzell de normes aprovades pels Parlaments autonòmics que han assumit el repte d'aprovar les seves pròpies lleis de CP¹⁵².

8a) Com reconeixen els experts en la matèria¹⁵³, la concentració ha estat sempre - aquí i, des de molt abans, als països europeus més avançats - una fórmula força adient per al foment de la modernització de l'agricultura¹⁵⁴.

¹⁵¹D'acord amb l'art. 159 de la Constitució Política del Perú, de 12 de juliol de 1979, "la reforma agrària es el instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo".

¹⁵²Les CA d'Andalusia (Llei de 3 de juliol de 1984), Galícia (Llei de 14 d'agost de 1985, modificada per la Llei 12/2001, de 10 de setembre), Astúries (Llei 4/1989, de 21 de juliol), Cantàbria (Llei 4/1990, de 23 de març i Llei 4/2000, de 13 de novembre, "de Modernización y Desarrollo Agrario"), Castella i Lleó (Llei 14/1992, de 28 de desembre) i Navarra (Llei 18/1994, de 9 de desembre) ja han donat el primer pas, marçant la pauta a seguir. Sens dubte, altres CA seguiran l'exemple en un futur no massa llunyà, perquè la CP, lluny d'ésser una institució del passat, és una de les institucions agràries amb més pervindre.

¹⁵³Per tots, Manuel MARTÍN GARCÍA, *op. cit.*, p. 311.

¹⁵⁴Val a dir, a aquest respecte, que àdhuc els que protesten contra la CP reconeixen que no estan en contra d'aquesta institució jurídica com a tal, sinó que al que s'oposen és a la forma improcedent en què algunes administracions la duen a terme. És una matisació digna de tenir-se en compte, que trobem inclús en els llibres de protesta editats fora del nostre país. *Vid., ad exemplum*, Maurice BIDAUX, *Remembrement. Scalpe infâme ou merveilleux*, edició del propi autor, Villar-le-Sec

9a) Això no obsta, emperò, per a què considerem del tot necessària una reforma del règim jurídic vigent a l'Estat espanyol, puix que la institució necessita adaptar-se als temps actuals, als nous postulats de participació i del més escrupolós respecte als drets dels ciutadans, que inspiren la Constitució espanyola de 1978, i a les noves orientacions del Dret comunitari, afavoridores de polítiques de desenvolupament rural integrat i sostenible.

La regulació de la CP inclosa en l'LRDA deixa molt que desitjar, en aquest sentit. Caldrà, per tant, reformar-la, de manera que es pugui tornar a dir - com als anys cinquanta ho va poder fer DE CASTRO¹⁵⁵ respecte a la primera llei espanyola de concentració - allò de què "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".

Els legisladors estatal i autonòmics tenen, doncs, la paraula.

(França), 1978, p. 9. En la presentació del llibre, es pregunta BIDAUX el perquè de la seva edició, i ell mateix es respon: "*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 a dir, que els propietaris que han impulsat l'edició del llibre creuen realment en la CP, però consideren que els gestors - incloent-hi les associacions de propietaris que a França estan implicades en aquesta gestió - no compleixen prou bé la seva missió. I per això protesten.

¹⁵⁵ Vid. Federico DE CASTRO Y BRAVO, *op. cit.*, p. 387.

SEGONA PART

LA INSTITUCIÓ JURÍDICA DE LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA

CAPÍTOL I

ANTECEDENTS HISTÒRICS

I. ANTECEDENTS REMOTS

1.- Plantejament general

En un dels seus darrers estudis administratius, NIETO GARCÍA¹ relata que sempre li ha agradat "escarbar en los antecedentes históricos de las instituciones actuales, seguro de encontrar en ellos el secreto de éstas y de su régimen jurídico". Remarca així com és d'important l'estudi a fons dels antecedents de les institucions que hom pretén analitzar, puix que és en aqueixos antecedents que hem de trobar el perquè de la situació actual de la institució de què es tracta.

Molts anys abans, GARCÍA DE OTEYZA² ja s'havia manifestat en un sentit molt similar, quan, a l'inici de la seva anàlisi del procés evolutiu de la CP vers els dominis de l'ordenació rural, feia una aposta decidida per l'estudi dels antecedents, com la millor manera d'arribar a entendre plenament el passat, el present i el futur d'una institució determinada. Fidel a aquest compromís, i amb un cert regust de queixa pel poc interès que alguns autors demostren tenir en aquesta anàlisi dels precedents històrics de la institució, declarava convençut: "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".

Fent nostres ambdues sàvies declaracions d'intencions, dedicarem tot aquest ampli capítol a aquest objectiu, convençuts com estem de la importància dels antecedents doctrinals i normatius de la institució que ara ens ocupa.

L'anàlisi dels antecedents ens aporta, d'altra banda, un criteri d'investigació més dinàmic, situat cronològicament, de manera que la CP es presenti com el resultat d'un moviment històric, en lloc d'aparèixer considerada sota un prisma estàtic.

A aital objecte, seguint un elemental criteri d'ordre cronològic, exposarem els antecedents de la CP començant per l'anàlisi dels precedents més remots, prosseguirem amb els antecedents a nivell del dret comparat - més antics que els nostres - i acabarem amb els antecedents doctrinals i normatius espanyols.

¹Alejandro NIETO GARCÍA, *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, p. 16.

²Luis GARCÍA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, *op. cit.*, p. 1 i 2.

Val a dir, de bell antuvi, que no hi ha acord doctrinal pel que fa als antecedents més remots del que ara anomenem "concentració parcel·lària". N'hi ha que associen el naixement de la institució amb el de la propietat predial (com el jurista francès VALLERY-RADOT³) o amb la fi del règim feudal de la terra (com els experts suïssos en CP CHRISTEN, REGAMEY i FRUND⁴), mentre que d'altres - la majoria - consideren que els orígens són força més recents i identificables en el temps, com veurem més endavant.

La clau d'eixes discrepàncies doctrinals rau, en el fons, en què no sempre es parteix de la mateixa idea institucional. Segons quin concepte de la institució analitzada s'empri en cada cas, els antecedents seran més o menys llunyans, tot depenent de les similituds que cadascú pugui trobar amb determinades figures jurídiques que l'han precedida en el temps.

No cal dir que l'apreciació d'eixes similituds és una qüestió essencialment subjectiva, i, per tant, susceptible de contradicció per altres autors que tinguin una visió diferent. És per això que no ens ha d'estranyar que hi pugui haver diferències d'apreciació en l'exposició dels antecedents, especialment pel que fa als antecedents més remots. Així - per citar un dels abundosos exemples de contradicció doctrinal que analitzarem més endavant - GOMEZ GOMEZ-JORDANA⁵ esmenta, com a primer antecedent normatiu a nivell de dret comparat, la Llei francesa de CP de 27 de novembre de 1918. En canvi, LEEUW⁶ considera que hi ha un antecedent precedent, tot remarcant, a aquest objecte, que la Llei gala de 1884 ja tenia per objectiu la solució de la problemàtica creada per l'excessiva parcel·lació de les terres de conreu, i, per tant, ja hom la pot considerar com un antecedent de la institució que ara analitzem. Això no significa necessàriament que un o altre autor - o tots dos - hagin errat en la seva tasca de recerca dels antecedents normatius més remots. Vol dir senzillament que, en fer la recerca, un d'ells fila més prim que l'altre, o, dit d'una altra manera, que cada un d'ells té la seva pròpia visió del que s'ha de considerar antecedents de la CP.

És per això que, en el decurs de la nostra exposició, obviarem en la mesura que ens sigui possible eixes diferències doctrinals - que en cap moment tractarem d'ocultar -, per tal d'intentar aconseguir una anàlisi sistematitzada, coherent i fiable dels antecedents de la institució objecte del nostre estudi.

2.- Antecedents primigenis, en els pobles hebreu i romà

2.1 Referències bíbliques relacionades amb la CP

2.1.1 Antecedents bíblics de la figura del retracte

2.1.1.1 El retracte, com a precedent històric de lluita contra el minifundisme

L'expressió "concentració parcel·lària" és relativament nova en el temps. Per això, quan hom parla dels antecedents d'aquesta institució jurídica, en realitat cada autor cerca eixos antecedents en institucions que, amb més o menys similituds amb l'actual concepció de la CP, la varen precedir en el temps.

Una d'eixes figures originàries és el retracte de colindants, de concepció, estructura i regulació molt anteriors a la institució objecte del nostre estudi. Reconeixem que aquest plantejament inicial, pot sobtar, per inhabitual, puix que la doctrina sobre la CP ha centrat sempre els seus estudis directament en la pròpia institució, o, altrament, en les institucions que coincideixen amb ella en la característica de formar part de la política de reforma de les estructures agràries, i, en definitiva, en l'intervencionisme públic en el sector agrari.

³Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural et jurisprudence du Conseil d'État*, Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier agricole et rural (ANDAFAR), París, 1994, 4a edició, p. 9.

⁴Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *Le sol. L'équiper. L'organiser. Les améliorations foncières dans le canton de Vaud*, Service des améliorations foncières, Lausanne, 1985, p. 9.

⁵Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 9.

⁶Aimé de LEEUW, *Legislación sobre concentración parcelaria en algunos países miembros de las Comunidades Europeas*, "IRYDA-Información", núm. 25, gener-març de 1978, p. 99.

La figura jurídica del retracte s'allunya, òbviament, d'eixos paràmetres intervencionistes, però així i tot, té algunes concomitàncies amb la CP, si més no pel que fa als seus objectius o finalitats. De fet, el nostre plantejament es recolza en criteris hermenèutics extrets de la doctrina legal espanyola que ens mereixen un gran respecte. En l'assenyada sentència de 2.12.1976, la Sala Civil del TS estableix un clar paral·lelisme entre les figures jurídiques del retracte de colindants i de la CP, bo i assenyalant-hi que ambdues coincideixen en la finalitat comuna de solventar la problemàtica generada pel minifundisme.

D'acord amb l'esmentada resolució judicial, el retracte de colindants té la finalitat 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". Aquest criteri hermenèutic ha romàs intacte en la jurisprudència espanyola fins als nostres dies, com ho demostra la STS de 12.2.2000 (Arz. 1201), que resumeix eixa doctrina legal, assenyalant 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 nivell doctrinal, també podem trobar alguns punts de recolzament per a establir un cert paral·lelisme entre el retracte de colindants i la CP, els quals demostrin que no és un plantejament tan descabdellat com podria semblar *prima facie*. Vet aquí alguns exemples:

- Eduardo CHAO, en el seu projecte de llei de 1873, ja incloïa el retracte de colindants i la CP en un mateix bloc de mesures de lluita contra el minifundisme i la dispersió parcel·lària. SANZ JARQUE⁷, en fer-ne esment, assenjala a aquest respecte que "se establecía el retracto de colindantes en caso de compraventa o permuta de tales parcelas [es refereix a les de menys de dues hectàrees], se recargaba la contribución si se individualizaban contra la concentración y al mismo tiempo se arbitaban ciertos beneficios".

- D'altra banda, l'any 1897, DIEGO PAZOS feia igualment esment del retracte, en la seva cèlebre Memòria "Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando ésta perjudique al cultivo", obra que la doctrina espanyola sol citar com a antecedent de la CP.

- Just un segle després, RUIZ-RICO i GALVEZ CRIADO⁸ abunden en la idea, argumentant que, malgrat que es tracta d'una institució tradicionalment civil, "el retracto de colindantes constituye un instrumento de indudable trascendencia - en teoría al menos, cuestión distinta es que los particulares la utilicen de hecho - para la reforma de estructuras agrarias y mejora de explotaciones".

- A similar conclusió arriba GARCÍA CANTERO⁹ - l'autor que, al nostre parer, millor ha tractat fins ara aquesta vinculació entre el retracte de colindants i la CP -, el qual lloa els avantatges del retracte "como instrumento de reforma de las estructuras agrarias", funció que, a un altre nivell, també reconeix a la CP. La diferència entre ambdós és que la CP és un remei radical i definitiu, mentre que el retracte sol tenir un caràcter parcial i transitori, a part que es regeix pel Codi civil.

- Al seu torn, BALLARÍN MARCIAL¹⁰, a l'articular la sistemàtica del Dret agrari, inclou dins l'apartat dedicat a l'exposició de la CP una referència en l'art. 1.522 del codi civil, en el qual es regula el retracte de colindants.

⁷Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 12.

⁸José Manuel RUIZ-RICO RUIZ i Antonio GALVEZ CRIADO, *La legislación agraria ...*, op. cit., p. 18.

⁹Gabriel GARCÍA CANTERO, *El retracto de colindantes y la legislación de concentración parcelaria*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1965, p. 30, 37 i concordants.

¹⁰Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 206.

- Finalment, BENEYTO SANCHÍS¹¹, en els seus temps de cap del *Servicio de Concentración Parcelaria*, ja citava l'art. 1.523 del Codi civil de 1.889 entre els antecedents normatius de la CP, fonamentant-se en què "establece el derecho de retracto para los propietarios de las tierras colindantes".

Val a dir que àdhuc el legislador espanyol ha pres consciència del paral·lelisme d'objectius entre el retracte de colindants i la CP. Tant és així que, en el debat parlamentari del projecte de Llei de l'ara vigent Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, es va veure temptat d'interconnectar ambdues figures jurídiques a la pròpia llei¹².

2.1.1.2 El retracte de colindants, en la Bíblia

Si hom admet - i entenem que cal fer-ho, certament - aquell criteri jurisprudencial, segons el qual la CP és en realitat una institució amb una finalitat similar a la del retracte de colindants, és obvi que, en cercar els antecedents més remots d'aquella institució, ens hem de retrotraure, ni que sigui breument, als orígens de la figura contractual, com a primera mesura jurídica arbitrada per a facilitar la disminució del minifundisme.

Així com la figura de la CP, tal i com avui l'entenem, és relativament nova en el temps, els antecedents de la institució jurídica del retracte són molt més remots.

Ha estat CASALS COLLDECARRERA¹³ qui més s'ha endinsat en l'origen del dret de retracte, arribant-hi a la conclusió de què els seus antecedents més remots es remunten als temps de l'antic poble hebreu. Cita, en concret, a aquests efectes, el Capítol XXV del llibre sagrat *Levític*, assenyalant-hi que ja hi apareixien determinats manaments divins, com ara aquests: "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 retracte passà posteriorment al Dret romà, en el qual ordenament jurídic va ser introduïda en temps de l'emperador Constantino Magno, segons que assegura el mateix CASALS COLLDECARRERA, recolzant-se, a aquests efectes, en el juriconsult romà GOTHOFREDO. Les manifestacions normatives més significatives d'aqueixa modalitat contractual, pel que fa al Dret romà, estan incloses principalment en el *Digesto* (Fr. 13, VIII-4) i en el *Instituta* (Fr. 7, II-14).

2.1.2 Referències bíbliques vinculades a la problemàtica que afronta la CP

Quan hom cerca en la Bíblia els antecedents del retracte, hom és conscient que es tracta dels precedents històrics d'una figura afí a la CP, però ben entès que - malgrat les concomitàncies que en remarquen la doctrina i la jurisprudència - són dues institucions diferents. Si s'aprofondeix, emperò, en l'estudi dels texts bíblics, també s'hi poden trobar referències directament relacionades amb la CP, o si més no amb la problemàtica que es planteja a l'entorn d'aquesta institució.

Va ser VALLERY-RADOT¹⁴ el primer autor que va saber reconèixer en la Bíblia eixos

¹¹Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de concentración ...*, op. cit., p. 74.

¹²Així ho constata l'estudi de la Universitat de Nantes (França) 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*, edició electrònica (<http://palissy.humana.univ-nantes.fr/LABOS/CYBELE/UMAU/PUB.../44-lozano.HTM>). Al punt 3, *in fine*, es recorda 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 es va abandonar finalment, perquè, com afegeix l'estudi, "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, p. 5 a 31.

¹⁴Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., p. 9.

antecedents remots que incideixen directament en aital problemàtica. Segons ell, *"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"*. Es refereix, en concret, a l'episodi bíblic en el qual Achab, rei d'Israel, proposa a Naboth un intercanvi de finques rústiques, que inclou ja alguns dels trets característics de la CP (finalitat de racionalització de l'estructura de les explotacions agràries, proximitat de les finques de reemplaçament a la casa pairal, etc.): "Cedeix-me la teva vinya per tal que en pugui fer un hort, ja que està vinculada a la meva casa. A canvi jo et donaré una vinya millor o, si ho prefereixes, t'indemnitzaré amb diners".

La resposta de Naboth deixa ben clar el valor afectiu de les finques rústiques que, tant en aquest episodi bíblic com en la realitat actual, dificulta considerablement les tasques de concentració: "Deu me'n guard de cedir a ningú l'herència rebuda dels meus pares".

L'episodi acaba amb l'ocupació de la finca per part del rei, cosa que ens condueix a altres elements típics dels processos de CP: l'inici d'ofici de les actuacions - per raons d'utilitat pública -, malgrat que alguns dels propietaris afectats s'hi oposin pel factor afectiu i per l'origen familiar de les seves finques (art. 181 de l'LRDA), així com la compulsió sobre les persones (art. 220) i la possibilitat d'expropiació (art. 59).

En l'episodi bíblic referenciat, el propietari opositor a la concentració és detingut i finalment el rei es queda amb la seva finca, sense cap mena de compensació. És un exemple de com no s'ha de fer la CP (amb prepotència, amb arbitrarietat i abusant de la figura jurídica de l'expropiació). Vet aquí per què el propi VALLERY-RADOT es veu obligat a advertir que són els principis que es desprenen d'aquest episodi - i no la seva cloenda arbitrària i prepotent - els que poden servir com a precedent històric de la institució jurídica de la CP. En els seus mots: *"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 Els sistemes romans de limitació de terres, com a precedent remot de la CP

Si deixem de banda les referències bíbliques esmentades en els epígrafs anteriors, les primeres actuacions públiques relacionades d'alguna manera amb la CP es remunten als temps de l'Imperi romà. En aquest sentit es pronuncien diferents autors, com ara VALLERY-RADOT¹⁵, al parer del qual, *"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"*.

Ja l'any 133 abans de Crist, efectivament, un dels germans GRACO (Tiberi) va presentar l'anomenada "Llei agrària Semprònia", amb la qual s'encetava a Roma una mena de moviment de reforma agrària, introduint en el seu ordenament jurídic tot un seguit de mesures reformadores del sistema terrer romà.

Reprement una vella idea apuntada per la doctrina oficial francesa de la CP¹⁶, MARTÍNEZ DE VELASCO¹⁷ remet els primers antecedents de la CP als temps de l'Imperi romà. Ara bé, com indica BALLARÍN MARCIAL¹⁸, el que realment es tractava de combatre amb aquestes mesures agràries no era tant el minifundisme i la dispersió parcel·lària com

¹⁵ Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural* ..., op. cit., p. 9.

¹⁶ Vid. Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier*, "Bulletin d'Information du Ministère d'Agriculture", núm. 1181, de 2.4.1987, p. 26

¹⁷ José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO MIRAVED, *Antecedentes de la concentración parcelaria, su desarrollo en España y en Galicia. Resultados. Financiación. Perspectivas*, en l'obra col·lectiva dirigida per Crecente MASEDA Y CUESTA GARCIA *El proceso de concentración parcelaria*, Universitat de Santiago de Compostela, 1995, p. 11. Segons aquest autor, "la primera referència que encontramos fué su aplicación por Julio César, tras la conquista de las Galias, en las zonas cerealistas de la Aquitania francesa". Tanmateix, el que exposa com a antecedents de la CP més aviat sembla antecedents de la colonització - o, si més no, d'un procés mixte de colonització i CP -, atès que indica tot seguit 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 (això seria colonització) y, al mismo tiempo, a la aportación de los antiguos propietarios" (això sí que fóra CP).

¹⁸ Alberto BALLARÍN MARCIAL, *La reforma agraria en Italia*, RAP, núm. 5, maig-agost de 1951, p. 303.

el latifundisme i l'especulació del sòl. I és lògic que fos així, perquè el latifundisme era el problema més preocupant de l'Imperi romà, pel que fa a les terres de conreu. L'autoritzada veu del jurista, polític i economista asturià JOVELLANOS ja ho advertia, al segle XVIII, en el seu renombrat Informe sobre la Llei Agrària¹⁹. En ell rememorava les queixes de Plini el vell, segons el qual "*Latifundia perdidere Italiam*" i comentava amb molt d'encert que "la gran cultura [és a dir, els latifundis], después de haber arruinado la agricultura de Italia, iba acabando con la de las regiones sujetas al imperio".

En conseqüència, hom arriba a la conclusió de què, tot i el seu caire agrari i reformador de la propietat rústica, aqueixa llei té més a veure amb la política agrària de colonització que no pas amb les actuacions públiques de CP²⁰. Bo i que atribuït a la Llei agrària Semprònia la colonització de l'*ager publicus*, BARBERIS²¹ reconeix 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".

Situant-se en una època més avançada, BALLARIN MARCIAL²² s'ocupa d'uns antecedents romans que s'adiuen força més a les actuacions de CP que es duen a terme a hores d'ara. Aquest prestigiós agrarista aragonès explica com Roma ja va tenir les lleis del *modo agrorum*, reguladores de la distribució de la propietat i dels seus llinars. Partint dels estudis (que no s'està de qualificar d'insuperables) elaborats per BEAUDOIN a les darreries del segle XIX, l'esmentat autor s'ocupa abastament dels sistemes romans de limitació de terres. Al seu autoritzat parer, eixos sistemes romans de traçat de límits - descrits exemplarment pels agraristes romans (els anomenats *Gramatici veteres* o *scriptores de rei agrariae*) - bé podrien ésser considerats com un autèntic precedent històric, per bé que remot, de la figura actual de la CP. Reconeixent les diferències que hi ha entre ambdós tipus d'actuacions, l'il·lustre agrarista espanyol assenyala que també hi ha algunes causes concomitants, com ara el que ell anomena "afán por ordenar las fincas rústicas a base, como ahora se quiere conseguir, de las figuras geométricas más racionales desde el punto de vista de la técnica agronómica: el cuadrado y el rectángulo".

Cal recordar, a aquest respecte, que els gestors de la CP han maldat sempre per aconseguir - fins allà on les irregularitats del terreny ho han fet possible en cada cas - que les finques de reemplaçament siguin rectangulars o quadrades.

Com es dedueix de l'argumentació de BALLARÍN MARCIAL (a qui segueix RIOS CARMENADO²³ en aquest punt), eixa tradicional i estesa pràctica administrativa no és fruit de la casualitat, sinó que té un sòlid fonament històric en la pràctica d'aquells primers agraristes romans i en la regulació romana dels procediments de determinació de límits, coneguts com *strigatio* (per a la forma de rectangle) i *centuriatio* (per a la forma quadrada).

Finalment, el propi BALLARIN MARCIAL veu en el diferent règim jurídic que la legislació romana establí per a l'*ager arcifinus*, d'una banda, i l'*ager limitatus*, de l'altra, els antecedents que més s'aproximen a les regulacions actuals de la CP. Certament, com ell mateix assenyala, les diferències entre ambdós règims jurídics de les finques rurals són ben bé similars a les que hi ha, a hores d'ara, entre el règim jurídic de la propietat rural no concentrada i l'estatut jurídic de la propietat ja concentrada, respectivament.

¹⁹ 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, p. 3.

²⁰ De fet, tampoc respon a les característiques del nostre sistema de colonització, puix que l'objectiu cabdal de la llei romana era la fidelització dels pagesos, els quals constituïen aleshores el pal i paller de les legions romanes. Es tractava d'aconseguir aquesta fidelització, això sí, mitjançant el repartiment de l'*ager publicus*. Fou, de fet, l'inici de la seva liquidació, que es completà pocs anys després amb una llei de l'any 111 abans de Crist, que proclamà la seva transformació definitiva en propietat privada.

²¹ Corrado BARBERIS, *op. cit.*, p. 139 i s.

²² Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, *op. cit.*, p. 72, 79 i 80.

²³ Ignacio de los RIOS CARMENADO, *La concentración parcelaria: concepto, análisis temporal de sus efectos y propuesta de un metamodelo basado en el aprendizaje social*, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Madrid, 1996, p. 21 i 22.

2.3 Antecedents medievals de la CP

A més a més dels antecedents remots dels temps de l'Imperi romà, també hom pot citar d'altres que tingueren lloc en plena Edat Mitjana.

En el decurs d'aquest període històric, no varen ésser els poders públics establerts els promotors de les pràctiques concentradores de la propietat rural, sinó que en portaren la iniciativa els rics i influents ordes monàstics d'aquella època. Eixos ordes religiosos, òbviament, no promovien la concentració per raons d'interès general, sinó per tal de vetllar millor pels seus propis interessos monàstics. Però cal reconèixer que, al capdavant, el resultat de llurs actuacions era una veritable actuació de CP. I és per això que en fem esment en aquest apartat dedicat als antecedents remots de la institució.

Són molt expressives, en aquest sentit, les activitats de concentració de finques rústiques dutes a terme a França per diferents ordes monàstics:

- En primer lloc, cal esmentar la tasca duta a terme pels benedictins. Aquests monjos varen dedicar molt d'esforços - principalment, a partir del segle XI - a aconseguir quelcom de semblant al "coto acasado", que, molt de temps després havia de promoure al nostre país el tractadista espanyol Fermín CABALLERO²⁴, presentant-lo com la solució ideal per al reviscolament del món rural. Cal puntualitzar, en tot cas, que allò que els benedictins perseguïen prevalentment no era tant la millora de l'agricultura com l'aïllament dels seus convents. I era a aquest objecte que miraven de suprimir totes les finques enclavades en els terrenys que els envoltaven, mitjançant les corresponents compra-vendes o permutes.

- En el mateix sentit s'orientaven, en aquells temps, les actuacions dels cartoixans. Així ho confirma VALLERY-RADOT²⁵, el qual fa també esment de l'actuació que en un sentit similar practicaren els monjos cartoixans coneguts a França com "les Chartreux". D'ells diu l'esmentat autor que feien tot el possible per tal d'allunyar els pagesos del voltant, com més millor, dels seus llocs de recolliment. Per a aconseguir-ho, solien concertar amb ells les oportunes permutes, sempre sota la màxima llatina "*concambium terrae tantumdem valentis*", és a dir, mitjançant l'intercanvi de parcel·les de valor similar.

- El mateix autor fa esment d'un tercer orde monàstic destacat, a França, per les seves pràctiques concentradores de les terres de conreu: l'orde del Císter. A diferència dels anteriors, els monjos cistercencs tenien uns objectius molt més propers als que ara per ara inspiren el nostre procediment especial de CP. La seva finalitat era, en efecte, en paraules de l'esmentat jurista francès, "*constituer de vastes exploitations bien groupées à proximité de leurs célèbres granges*". Substancialment, aquesta finalitat és idèntica a la que pregona l'art. 173, lletra d), de la nostra LRDA, a tenor del qual, als efectes 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 ...".

- Finalment, hem de fer-nos ressò de les referències que l'historiador hispànic CONTE CAZCARRO²⁶ fa a les actuacions de CP, de caire privat, que va dur a terme l'Orde del Temple al nostre país, i més concretament, a l'Alt Aragó, en els escassos segles que va durar la seva presència a Osca, que lata entre els anys 1134 i 1317. Més endavant, reincidirem en aquesta interessant descoberta històrica, quan ens ocupem dels antecedents espanyols de la CP.

II. ANTECEDENTS A NIVELL DEL DRET COMPARAT

1.- Qüestions prèvies

Si en alguna cosa hom pot dir que hi ha unanimitat doctrinal, pel que fa a les qüestions aquí

²⁴Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de ...*, op. cit., in totum.

²⁵Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., p. 9 i 10.

²⁶Angel CONTE CAZCARRO, *El Temple en la ciudad de Huesca*, "Anuario de estudios medievales", núm. 11, 1981, p. 669 i 670.

plantejades, és en la consideració de què la problemàtica generada pel minifundisme i la dispersió parcel·lària és ben bé universal.

Els pensadors del segle XVIII ja advertien que els problemes de l'agricultura són extrapolables. L'informe de JOVELLANOS²⁷ a l'entorn de la nonnata Llei Agrària ja s'orientava en aquest sentit, tot incloent-hi preguntes com ara aquestes: "*¿Qué nacion hay en que no se vean muchos terrenos, ó del todo incultos, ó muy imperfectamente cultivados? ¿Qué nacion 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 nacion hay en que la primera de las artes no sea la mas atrasada de todas?*".

Pel que fa a la doctrina del segle XX, SANZ JARQUE²⁸ ja indicava als anys seixanta que "el parcelamiento, es decir, el microfundio y la dispersión es un problema universal; un mal de los países viejos que se da también en los países jóvenes". I en el mateix sentit s'havia manifestat deu anys abans GONZÁLEZ PÉREZ²⁹, recordant que "tampoco es exclusivamente nacional esta preocupación por la excesiva parcelación de la propiedad agraria (sino 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".

La mateixa idea havia estat exposada l'any 1957 per LERA DE ISLA³⁰, per bé que amb menys d'encert, puix que en aquest darrer cas s'exagera la nota fins a l'extrem d'assegurar textualment que "todos los países han tomado, con más o menos acierto, medidas para resolverlo". És obvi que hi ha països on no es practica la CP, bé sigui perquè el seu reduït espai físic fa innecessària la mesura (com ara Mònac i Andorra), bé sigui pel seu sistema comunista (com ara la Xina i Cuba).

És per això que ens sembla més ajustada a la realitat l'apreciació de la jurista navarresa PALACIOS AYECHU³¹, d'acord amb la qual, "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". I és que la dispersió parcel·lària és una problemàtica típica dels països capitalistes (recordis el que va deixar escrit MARX³², respecte a la fragmentació dels patrimonis en general, en aquests països) i - amb menys intensitat - en els subdesenvolupats (en els quals hi ha més minifundisme que no pas dispersió parcel·lària). Coincidim, això sí, amb els esmentats autors - i amb la resta de la doctrina que s'ha expressat en idèntic sentit³³ - en l'afirmació de l'estesa per un ampli ventall de països d'arreu del món de la problemàtica de la dispersió i excessiva parcel·lació dels terrenys rústics. Aquesta és la raó de què la regulació de la CP estigui tan generalitzada.

²⁷ Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, op. cit., p. 113.

²⁸ Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, op. cit., p. 5.

²⁹ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, "Anuario de Derecho Civil", Vol. VI, gener-març-1953, p. 134.

³⁰ Ángel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., p. 12.

³¹ María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 74.

³² Karl MARX, *El capital*, Producciones Editoriales, Barcelona, 1980, p. 210. Després de 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 els països amb un règim 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". I tot seguit fa esment de la dispersió del patrimoni que se'n deriva: "La concentración desaparece con la formación de nuevos capitales y con la división de los antiguos". Observis que és justament això el que - aplicat a les explotacions agràries - genera la dispersió parcel·lària en els països del nostre entorn.

³³ En aquest sentit es manifesten, concretament, Ramon BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 69, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 97, i Angel CABO ALONSO, op. cit., p. 98, entre els autors ja clàssics, així com Ignacio de los RIOS CARMENADO, op. cit., p. 15, María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 74, Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *La concentración parcelaria y su incidencia en el campo zamorano*, tesi doctoral inèdita, Universidad de Salamanca, 1989, p. 17, i Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*, tesi doctoral inèdita, Universidad de Valladolid, 1989, p. 13 i 25, entre els autors més actuals. I el mateix hom pot dir pel que fa a la doctrina estrangera, dins de la qual podríem destacar l'obra de Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, op. cit., p. 10 i 11.

A hores d'ara, es pot assegurar que la major part dels països desenvolupats ja han legislat sobre la CP³⁴, de molts anys ençà, i que molts d'ells ho han fet amb força d'èxit, com puntualitza GONZÁLEZ PÉREZ³⁵. I és que, com manifestà l'aleshores lletrat 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 continent europeu ha estat sempre capdavanter quant a aquesta millora de l'estructura parcel·lària³⁷. Realment hi havia motius per a dur a terme aquest tipus d'actuacions, atès l'alt grau de parcel·lació que s'hi ha patit tradicionalment.

La fi de la segona guerra mundial va deixar tan malmesos els territoris afectats que els diferents governs nacionals no van tenir altre remei que endegar severos plans de reconstrucció, en el marc dels quals la CP va assolir un paper força destacat, arreu d'Europa, com assenyalava la pràctica totalitat de la doctrina.

I tanmateix, després de tantes concentracions, hi seguia havent un alt grau de dispersió i excessiva parcel·lació, raó per la qual les concentracions hi han seguit essent - de fet, encara ho són a molts països del continent - una necessitat irrenunciable. És molt significatiu, en aquest sentit, que l'any 1978 LEEUW³⁸ encara pogués manifestar justament que "se estima que 1/3 parte de la superficie agrícola utilizada en los países miembros de la CEE, está demasiado parcelada", cosa que, com ell mateix s'encarregà de remarcar, suposa "un gran obstáculo a cualquier crecimiento de la productividad en la agricultura europea ...".

Històricament, han estat molts els països - principalment europeus - que s'ens han avançat en aquest àmbit jurídic, per la qual cosa resulta obligat engregar l'estudi dels antecedents històrics de la institució que ens ocupa partint dels precedents històrics d'altres Estats.

2. Primeres manifestacions de CP, entre els segles XIV i XVI

En els epígrafs anteriors hem analitzat tota mena d'antecedents remots, ben entès que només poden ésser considerats com a precedents de la CP si hom aplica a l'efecte un criteri realment lat. La institució jurídica de la CP, tal com ara l'entendem, és relativament recent, i, per tant, els seus veritables antecedents ens són molt més propers en el temps.

Feta aquesta matisació, val a dir que els autors més agosarats remetent eixos antecedents històrics al segle XIV. En aquest sentit es pronuncien NIETO GARCÍA i SANZ JARQUE³⁹, MARTÍNEZ DE VELASCO⁴⁰ i PALACIOS AYECHU⁴¹. Segons que exposen els autors

³⁴Cfr. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 97.

³⁵Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, op. cit., p. 134.

³⁶Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, op. cit., p. 5 i 6.

³⁷Si hi ha quelcom a retreure, tant a la doctrina tradicional com a la moderna sobre la CP, és que una i altra s'han oblidat sistemàticament de la realitat concentradora africana.

Tanmateix, les nostres investigacions ens han dut a constatar que alguns països africans tenen molt a dir en aquesta matèria. En el decurs d'una profitosa trobada d'experts de diferents continents (Jornades Internacionals de Desenvolupament Agrari, celebrades a Reus del 30 de març al 3 d'abril de 1998), vàrem tenir ocasió d'entrevistar sobre el particular diferents experts africans, els quals ens han comunicat les seves experiències concentradores a països com ara Tunísia i el Marroc. Posteriors investigacions ens han permès conèixer i analitzar a fons la realitat de la CP del Marroc, constatant-hi que el seu règim jurídic, constituït bàsicament per la Llei núm. 1-62-105, de 30 de juny de 1962, sobre Concentració Parcel·lària ("*Dahir n° 1-62-105 du 27 Moharrem 1382, relatif au Remembrement Rural*") també és digne d'ésser pres en consideració. Al nostre parer, supera en molts aspectes al règim jurídic espanyol, ja que entenem que és més concís, ben estructurat i està redactat amb una millor tècnica jurídica, i de l'altra, el Govern marroquí ha tingut l'encert de desplegar reglamentàriament l'esmentada norma legal. A més a més, hi ha hagut un continu procés d'actualització de la normativa vigent, que tindrà la seva darrera materialització en la nova Llei de Concentració Parcel·lària que ahores d'ara es tramita, del contingut de la qual ens ocuparem abastament en l'apartat dedicat a l'estudi de la CP marroquina.

³⁸Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 104 i 105.

³⁹Alejandro NIETO GARCÍA i Juan José SANZ JARQUE, *La concentración parcelaria en la República Federal Alemana*, "Revista de Estudios Agro-sociales", núm. 35, Madrid, 1961, p. 135.

⁴⁰José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO MIRAVED, op. cit., p. 11, després d'exposar la seva visió dels antecedents romans de la CP, afegeix que "algo similar aplicaron los prusianos, en el siglo XIV, en una de sus apropiaciones de territorio polaco".

⁴¹María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 78 i 79.

la major part d'autors. GOMEZ GOMEZ-JORDANA⁴⁷, per exemple, considera que no es pot parlar realment d'actuacions de CP fins que, ja al segle XVIII, es van produir les primeres manifestacions a països com ara Dinamarca⁴⁸, França, Noruega i Suècia. I en un sentit similar s'expressa VALLERY-RADOT⁴⁹, respecte a França. La major part dels països, emperò, varen incorporar-se al món de la CP en el decurs del segle XIX, cosa que confirma SANZ JARQUE⁵⁰. En aquest cas es trobarien Àustria, Irlanda, Suïssa, etc.

Finalment, s'hi varen afegir altres països - entre els quals cal esmentar, a més del nostre, Bèlgica, Holanda, Itàlia, Luxemburg i Portugal -, els quals no varen regular les actuacions de CP fins a mitjans del segle XX.

4. Primeres reglamentacions de la CP

No hi ha massa sintonia doctrinal a l'hora de determinar quines foren les primeres normes jurídiques que, a nivell de dret comparat, reglamentaren les actuacions de CP. Hi ha, a aquest respecte, tota mena d'opinions.

Alguns autors situen les primeres reglamentacions al segle XVIII, per bé que tampoc coincideixen entre ells a l'hora de determinar quina fou la primera norma en concret. A aquest primer grup pertanyen, entre altres, els següents autors:

- CABO ALONSO⁵¹, segons el qual, la tasca de CP fou reglamentada a les darreries del segle XVIII.

- ALARIO TRIGUEROS⁵², la qual, tot recolzant-se en l'anterior, situa les primeres reglamentacions a França (Lorena, l'any 1770) i Alemanya (Renània i Prússia, a les acaballes del segle XVIII).

- PALACIOS AYECHU, jurista al parer de la qual cal situar a l'any 1751 la primera disposició reguladora de la CP.

Altres estudiosos de la matèria, en canvi, consideren que no hi va haver una veritable regulació de la institució que ens ocupa fins al segle XIX. Podem incloure en aquest segon sector doctrinal a AIMÉ DE LEEUW, d'acord amb el qual una llei francesa de 1884 fou una de les primeres normes jurídiques directament adreçades a la lluita contra l'excessiva parcel·lació dels terrenys rústics. A aquest mateix grup pertany també SANZ JARQUE, el qual, tot i fer referència al Reglament alemany de 1781, assegura que la primera regulació important de la CP es va aprovar a mitjans del segle XIX. Es refereix, en concret, a la Llei de concentració parcel·lària de 5 de novembre de 1853, del Ducat de Gotha.

Finalment, també hi ha autors que retrassen els precedents normatius de la institució objecte de la nostra investigació fins a començaments del segle XX. Participen d'aquesta darrera opinió GÓMEZ GÓMEZ⁵³, que situa la primera regulació de la institució a la llei de parcel·lació de 27 de novembre de 1918 com a norma jurídica capdavantera en la regulació d'aquesta institució, RIOS CARMENADO, al parer del qual la primera norma legal que cal prendre en consideració, als efectes que ens ocupen, és la llei de CP del Reich, aprovada l'any 1936, i MARTÍNEZ DE VELASCO, que comparteix el criteri de què "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" (es refereix a la CP), bo i matisant que "es a partir de la finalización de la segunda guerra mundial cuando los países, de nuestro entorno europeo, inician esta actividad ordenancista".

5. Revifament de les actuacions de CP, al segle XX

⁴⁷Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 9.

⁴⁸Com ja ha quedat exposat, SANZ JARQUE discrepa d'aquesta apreciació, considerant que, a Dinamarca, la CP ja era aplicada "de una forma radical sobre la mayor parte del país desde la mitad del siglo XVII".

⁴⁹Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., p. 9 a 11.

⁵⁰Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 21 i s.

⁵¹Angel CABO ALONSO, op. cit., p. 98.

⁵²Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, p. 15.

Si durant els segles XVII, XVIII i XIX havien estat molts els països que emprengueren una lluita decidida contra la dispersió parcel·lària, hom pot dir que la consolidació d'eixes actuacions públiques va arribar ja ben entrat el segle XX.

Hi ha autors que inclús asseguren que la veritable CP no es va produir fins a mitjans del segle XX. És el cas, per exemple, d'ALARIO TRIGUEROS, segons la qual "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".

No cal dir - i als antecedents dels diferents països que exposem a continuació ens remetem a aquest respecte - que discrepem del plantejament de l'esmentada autora, perquè són abundosos els exemples de concentracions dutes a terme amb finançament públic molt abans del que ella manifesta. Ara bé, el que sí cal reconèixer és que la CP es va consolidar per arreu del món durant la primera meitat del segle XX, durant el qual, com explica SANZ JARQUE, inclús s'ha plantejat la problemàtica de la CP en el si de les més importants organitzacions internacionals.

Eixa consolidació es va accentuar especialment al continent europeu, on la institució jurídica de la CP no sols no va perdre l'empenta dels segles anteriors, sinó que va experimentar un remarcable revifament, unit a un canvi substancial en la seva concepció històrica.

És força interessant, des d'aquest punt de vista, l'estudi realitzat per LEEUW, el qual - bo i reconèixer-hi la diversitat terminològica, i àdhuc conceptual, de la CP a les legislacions dels diferents països europeus - defensa que, en síntesi, hom pot constatar un enriquiment constant de la institució, en el període històric que ara ens ocupa. Segons aquest autor, es pot afirmar que fins a la primera guerra mundial, les actuacions de CP responien a la concepció més estricta d'aquesta institució jurídica. En un sentit similar es manifesta ALARIO TRIGUEROS, segons la qual, "en una primera etapa, la C. P. ... se limita a un mero intercambio espacial de parcelas basándose exclusivamente en la propiedad".

Les administracions gestores dels diferents països d'aquella època es limitaven, en efecte, a la reordenació de les parcel·les rústiques, per tal de racionalitzar-ne l'ús agrícola. Els seus objectius es reduïen a cercar una solució per a la problemàtica generada per les principals lacres que des de feia temps afectaven la propietat rústica: el tamany reduït de moltes de les finques rú

≤ (Θ±) σάά∞βάΣΘ≤σ≥≤Θό excessiva d'eixes finques, situades sovint a uns quants quilòmetres les unes de les altres. La terminologia a l'ús responia igualment a aquesta concepció restringida de la concentració. Així, segons els Estats, es parlava de "redistribució de parcel·les", "reunions territorials", "fitacions generals", etc.

En canvi, durant els períodes de postguerra - i molt especialment en acabar la segona guerra mundial -, els governs de la major part dels Estats varen sentir la necessitat de donar un renovat impuls a les actuacions de CP, per tal de fer front, com més aviat millor, a la desastrosa situació en què havien quedat les terres de conreu. Així s'esdevingué a França, Suïssa, així com a tots els països implicats en aquell conflicte internacional. Va ser aleshores quan es va començar a aprofitar la CP per a resoldre molts dels problemes d'infraestructures que es patien al món rural, com a conseqüència de la desfeta bèl·lica.

Fou tan intens l'impuls d'eixa tasca reparadora dels desastres de la guerra que LEEUW ha arribat a comparar-la amb la revolució industrial del segle XIX. Com encertadament declara aquest autor, en aquell moment històric, "las legislaciones más completas en materia de concentración parcelaria ... no miran sólo a reagrupar las parcelas dispersas y a realizar una nueva distribución de tierras, sino 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, cap al que ALARIO TRIGUEROS anomena "una concepción global de Ordenación de las Zonas Rurales" o "una ordenación integral del espacio rural".

D'aquesta manera, la institució que analitzem va enriquir-se notablement, estenent el seu àmbit d'actuació molt més enllà de la simple reestructuració de la propietat rústica. Hi ha, d'aleshores ençà, una manifesta tendència a la que alguns anomenen "concentració integral", o també "concentració rural integral". En aitals condicions, la concepció de la CP - tant pel que fa a la legislació com a la realitat pràctica de les actuacions que es duen a terme a cada país - coneix una definida evolució, que considerem força positiva i enriquidora.

L'evolució s'ha produït a tots els països - amb els matisos derivats de cada realitat nacional - vers un tipus d'actuacions més globals, més coordinades amb altres actuacions de reformes estructurals i - cal remarcar-ho - més respectuoses amb l'entorn natural (el qual no sols s'ha de procurar no destruir, sinó que - anant més enllà d'anteriors criteris reparadors - hom considera que s'ha de procurar millorar, aprofitant l'avinentsa de la concentració).

No cal dir que la influència i l'impuls de la PAC han estat decisius en aquesta evolució conceptual, ben entès que la CP ja estava plenament implantada en el moment de l'aprovació dels tractats fundacionals de les Comunitats Europees, tret d'alguns països (com ara Bèlgica, Luxemburg, Espanya i Portugal) que no varen regular la CP fins a la segona meitat del segle XX.

III. ANTECEDENTS ESPANYOLS

1. Antecedents teòrics

1.1 Desconnexió entre la política agrària espanyola i l'europea

Mentre que, a altres països europeus, se sentia cada cop amb més intensitat la problemàtica de l'atomització de la propietat rústica, i la CP s'hi manifestava com l'eina més adient per a fer-hi front, a Espanya, en canvi, no sembla que fos aquesta la problemàtica plantejada amb més urgència, als segles XVIII i XIX, així com a la primera meitat del segle XX⁵³.

A més a més del poc entusiasme amb què tradicionalment s'han abordat a Espanya els problemes agraris⁵⁴, aquest bandeament de la CP obeïa també a unes justificades raons d'oportunitat. Tenia, efectivament, certa lògica que, abans de dedicar-se a promoure la racionalització i la competitivitat de les explotacions agràries, els polítics ibèrics sentissin la necessitat d'abordar una problemàtica social que se'ls apareixia com a més candent i dramàtica: la coexistència d'immensos latifundis - mancats de conreu, pel tradicional absentisme dels grans terratinents hispànics - amb una munió de camperols sense terra, la desesperació dels quals posava continuament en risc la pau social del nostre país.

Aqueixa turbulenta situació ha estat remarcada per PALMA FERNÁNDEZ⁵⁵, el qual assenyala que "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".

Quan es troben en situacions tan dramàtiques, els governs d'arreu del món tracten d'arrefredar els ànims, tot responent a les revoltes dels desposseïts mitjançant el socorregut i malgastat recurs de la reforma agrària. Així s'ha esdevingut històricament i s'esdevé encara ara a alguns països, com ho palesa la situació que viuen Colòmbia, Bolívia i altres Estats

⁵³ Vid., en aquest sentit, Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 41 i 42. Segons aquest autor, durant aquests període històric, "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", raó per la qual, "habrá que esperar ... al año 1952 para iniciar los trabajos prácticos de concentración parcelaria".

⁵⁴ Cfr. Tirso CARRETERO GARCÍA, *op. cit.*, p. 194. Aquest Registrador de la propietat no dubta en qualificar de "escasa y perezosa" la política agrària espanyola de fins a la segona meitat del segle XX.

⁵⁵ José Luis PALMA FERNÁNDEZ, *Los pósitos agrícolas. Evolución de un mecanismo jurídico de control de la producción agraria*, Derecho Agrario y Alimentario, núm. 30, gener-juny de 1997, p. 43.

iberoamericans. Ja ho havia advertit GARCIA DE OTEYZA⁵⁶, als anys setanta, quan afirmava que les reformes agràries solen tenir lloc en un context social força agitat.

Davant la perspectiva dels grans aldarulls que es podien derivar de la injusta distribució de la terra al nostre país, la política agrària espanyola dels segles XVIII i XIX es va caracteritzar prevalentment per l'intent de posar remei a aital problemàtica social, al qual objecte es van posar en pràctica tot un seguit de mesures de la reforma agrària.

1.2 Primeres veus favorables a la CP

En les circumstàncies esmentades en l'epígraf anterior, es pot dir que les poques veus que pregonaven la necessitat de la CP clamaven en el desert⁵⁷. La classe política del moment, a la qual corresponia de posar en pràctica la institució, estava aleshores més interessada en solventar l'amenaçadora problemàtica social que no pas en atendre la problemàtica - no cal dir que molt menys greu - derivada de la dispersió parcel·lària i el minifundisme⁵⁸.

Així i tot, cal fer esment d'eixos preclars pensadors que varen saber avançar-se a les circumstàncies històriques que els va tocar de viure, malgrat que els governs de torn no els pareessin l'atenció a la qual s'havien fet mereixedors per la seva claredat de judici i per la seva visió de futur. Va haver de passar molt de temps abans no s'acabés reconeixent des de les tribunes públiques la gran contribució d'eixos pròcers espanyols al progrés del país.

Un dels primers reconeixements públics d'aquest tipus va arribar als pocs anys d'haver-se promulgat la primera llei espanyola de CP. Fou aleshores que BENEYTO SANCHÍS⁵⁹ no se'n va poder estar d'esmentar aquells precursors espanyols de la CP, bo i pregonant, en la seva condició de cap del *Servicio de Concentración Parcelaria*, que "no podemos silenciar los tímidos intentos anteriores".

1.2.1 Antecedents teòrics del segle XVIII

a) Goigs i lloances a l'obra agrària de Jovellanos

La transcendència jurídica, econòmica i social de la CP no és privativa dels nostres temps, com tampoc ho és la necessitat de dur-la a terme arreu del país, i molt primordialment a les zones agràries més afectades pels problemes del minifundisme i la dispersió parcel·lària, essent aquestes dues de les tares que més han perjudicat històricament la competitivitat de les nostres explotacions agrícoles.

Aqueixa necessitat de la CP ja havia estat copsada, del segle XVIII ençà, per alguns dels polítics i pensadors que més han teoritzat, en el decurs dels temps, sobre la problemàtica agrària i l'esdevenidor del camp espanyol. Aquest extrem ha estat confirmat per SANZ JARQUE⁶⁰, el qual cita Jovellanos, Colmeiro, Caballero, Chao, Pazos i el Vescomte d'Eza, entre els primers pensadors que varen proclamar obertament la necessitat d'atacar fermament la doble problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària, cosa que ja varen començar a fer a les darreries del segle XVIII.

Així i tot, cal reconèixer que eren ben pocs els que maldaven per la introducció de la CP en

⁵⁶Luis GARCÍA DE OTEYZA, en el discurs de presentació d'un cicle de conferències sobre qüestions agràries, organitzat l'any 1978 a Madrid (vid. Francisco CORRAL DUENAS, *Ciclo de conferencias ...*, op. cit., p. 2).

⁵⁷Cfr. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., p. 26, el qual parla de "voces aisladas" i de "su nula efectividad".

⁵⁸Aquesta praxi política s'ha perllongat al nostre país fins a dates ben properes en el temps, la qual cosa ha permès afirmar amb justícia a Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit. p. 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, sino también, y prioritariamente, por motivos sociales y políticos". Que aquesta malaltissa tendència de la nostra política agrària ve de ben lluny, ho confirma el mateix autor, el qual clou el seu ben fonamentat raonament arribant a la conclusió de què "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".

⁵⁹Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, p. 73.

⁶⁰Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento ...*, op. cit., p. 4 i s.

el nostre ordenament jurídic. Per això, és comprensible que RAMOS PRIETO⁶¹ s'escandalitzi de la passivitat manifestada en aquesta matèria pels governants i teòrics d'aquella època. Al seu parer, és inexplicable que llur preocupació per l'agricultura no els duigués a la recerca de solucions per a la problemàtica generada pel minifundisme i la parcel·lació excessiva, ben entès que aquesta problemàtica ja els era ben coneguda des de mitjans de segle, segons que palesen els estudis, informes i proposicions de lleis elaborats en aquell temps per les principals societats econòmiques del país.

Entre aqueixes poques veus que primer varen propugnar la implantació de la CP al nostre país, la dogmàtica sol destacar el prohòmic asturià JOVELLANOS⁶². De fet, Jovino (com també se l'anomenava a la seva època⁶³) és l'únic dels pensadors que esmenta SANZ JARQUE que realment pertany al segle XVIII, perquè la resta ja varen publicar el gruix de la seva obra teòrica en el decurs del segle XIX.

Centrem, per tant, el nostre estudi en aquest jurista, economista i polític, al qual la doctrina dedica tota mena d'elogis. I és que, com diu BARCELÓ VILA⁶⁴ amb un to de fi humor (després de recordar que la Il·lustració va ésser la porta d'entrada a la modernitat), "Jovellanos fue el más ilustre de los ilustrados españoles".

El pensament humanista i liberal de tan prolífic pensador setcentista es manifesta en la seva plenitud, pel que fa a la problemàtica agrària, en el cèlebre "*Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria*"⁶⁵, obra encomiada abastament tant pels textos enciclopèdics com per la doctrina especialitzada, i àdhuc pels polítics. Pel que fa als primers, el *Diccionario Enciclopédico*⁶⁶ l'esmenta com "la obra más notable salida de su pluma", mentre que la Gran Enciclopèdia Catalana⁶⁷ en destaca el fet de què JOVELLANOS s'hi "mostrà partidari d'un capitalisme agrari individualista, assenyala els problemes bàsics del camp i proposà solucions perfectament adequades als seus propòsits".

La doctrina especialitzada tampoc no estalvia elogis a l'obra de JOVELLANOS, la figura del qual destaca especialment SANZ JARQUE⁶⁸. Al seu torn, CABO ALONSO⁶⁹ li reconeix el mèrit d'haver estat "la primera voz que se alzó en España en pro de la concentración parcelaria", per bé que intenta desmitificar la seva figura, tot recordant que no descobria res de nou, atès que "escribía esto dos siglos después de iniciada la remodelación parcelaria en Baviera y cuando la empezaba a realizar Francia". Més elogiós es manifesta encara VELARDE FUERTES⁷⁰, al parer del qual "Jovellanos es un hito importante en la serie de economistas que trabajaron con mucho fruto en España cuestiones agronómicas". Elogia igualment la seva visió de futur, tot remarcant, a aquest respecte, 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". VILLANUEVA⁷¹ remarca la transcendència històrica de l'informe en qüestió, del qual diu que és una obra

⁶¹Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 29. Segons aquest autor, durant aquest període històric, "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", raó per la qual, "habrá que esperar ... al año 1952 para iniciar los trabajos prácticos de concentración parcelaria.

⁶²Gaspar Melchor María de JOVELLANOS Y RAMÍREZ, literat, jurista, economista i polític, nascut a Gijón l'any 1744 i mort a Vega al 1811.

⁶³Cfr. Juan VELARDE FUERTES, *Jovellanos y la proyección agraria de la revolución industrial en España*, en l'obra col·lectiva 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, p. 56.

⁶⁴Luis Vicente BARCELÓ VILA, *Políticas de modernización de la agricultura española*, en l'obra col·lectiva de José María SUMPSI (coordinador), Juan VELARDE FUERTES, Carlos SAN JUAN MESONADA et al., *Modernización y ...*, *op. cit.*, p. 172.

⁶⁵Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, *op. cit.*, in totum.
⁶⁶*Diccionario Enciclopédico Abreviado*, tom 8, Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1975, Tom V, p. 87.

⁶⁷*Gran Enciclopèdia Catalana*, Editorial Gran Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 1975, p. 786.
⁶⁸Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de Concentración Parcelaria y el Registro de la Propiedad*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", vol. XXXI, 1958, p. 497.

⁶⁹Angel CABO ALONSO, *op. cit.*, p. 98.
⁷⁰Juan VELARDE FUERTES, *op. cit.*, p. 32.
⁷¹Juan Pablo de VILLANUEVA, *Presentación*, en *Informe sobre la Ley Agraria*. Gaspar Melchor de Jovellanos. Edición facsímil, Punto Editorial, S. A., Madrid, 1987.

"sobradamente conocida", que "ha sido reeditada en numerosas ocasiones, desde entonces hasta nuestros días", i que "hoy es un clásico de la literatura económica española".

Val a dir que, tot i la seva reconeguda tendència liberal, l'obra de JOVELLANOS ha estat lloada modernament fins i tot des de les instàncies socialistes, durant la llarga etapa de governs d'aquest signe polític. N'és bona prova ATIENZA SERNA⁷², el qual presenta l'obra del pensador asturià com "un Informe que marca la culminación no sólo del pensamiento agrario, sino de todo el pensamiento económico de la Ilustración, salido de la pluma de quien es considerado por muchos su pensador más representativo". Un altre exemple d'aquestes lloances socialistes l'aporta LÁZARO ARAUJO⁷³, segons el qual "hoy nadie duda en calificar a JOVELLANOS como figura señera, si no el más eximio representante del reformismo español".

A desgrat de tant d'elogis, el cert és que finalment la brusca mutabilitat de les circumstàncies polítiques del moment va impedir que les idees del polític setcentista es duguessin finalment a la pràctica⁷⁴.

Pel que fa al contingut de l'informe que ens ocupa, hem de dir que parteix del reconeixement de la influència de les lleis en l'evolució de l'agricultura ("*la suerte del cultivo fué siempre mas ó menos próspera, segun que las Leyes Agrarias animaban ó desalentaban el interes de sus agentes*"⁷⁵). Ben aviat, però, es descobreix l'esperit liberal que inspira l'informe, quan, referint-se a l'agricultura, matisa⁷⁶ que "*las leyes deben reducirse á protegerla*", i molt especialment quan emfatitza 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 accion y movimiento*".

b) Postura inicial de Jovellanos en contra de la CP

Els elogis a l'obra agrària de JOVELLANOS són pràcticament unànims. Ara bé, entre tantes flors i violes notem a faltar el més elemental sentit crític, pel que fa al contingut del seu celeberrim informe sobre la nonnata "Ley Agraria". Tanmateix, entenem que hi ha molt a criticar - si més no des de la perspectiva actual -, puix que aquest pensador s'hi deixa emportar excessivament per les idees ultraliberals que dominaven el pensament de les darreries del segle XVIII. Especialment criticable ens sembla - i no s'assenyala en gairebé cap dels estudis analitzats⁷⁷ - el plantejament obertament oposat a l'anomenat "coto redondo" (i, per tant, a la CP⁷⁸) que traspua tota l'obra. L'informe, en conjunt, té una

⁷²Luis ATIENZA SERNA, *Presentación*, en l'obra col·lectiva de José María SUMPSI (coordinador), Juan VELARDE FUERTES, Carlos SAN JUAN MESONADA *et al.*, *Modernización y ...*, op. cit., p. 8.

⁷³Laureano LÁZARO ARAUJO, *Introducción*, en l'obra col·lectiva de José María SUMPSI (coordinador), Juan VELARDE FUERTES, Carlos SAN JUAN MESONADA *et al.*, *Modernización y ...*, op. cit., p. 25 i 26.

⁷⁴El propi LÁZARO ARAUJO n'apunta les causes: la mort del rei Carlos III, al 1788, va acabar amb la protecció oficial dels il·lustrats; d'altra banda, l'any 1789 va esclatar la revolució francesa, amb la qual cosa la classe política espanyola es va sentir obligada a reaccionar en contra de les idees liberals, fins a l'extrem que els seus principals defensors varen fer cap a la presó; finalment, el poder eclesiàstic (les grans propietats rústiques del qual restaven en perill, si s'aplicaven les idees de JOVELLANOS) va abanderar eixa reacció front al liberalisme.

⁷⁵Les transcripcions que fem de l'informe de JOVELLANOS respecten la grafia i l'accentuació de l'edició original, de l'any 1795.

⁷⁶Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, op. cit., p. 7.

⁷⁷A la fi, quan ja portàvem alguns anys preparant aquest estudi de recerca jurídica, ha aparegut un assenyat estudi que sintetitza amb aquest esperit crític que notàvem a faltar en la nostra doctrina, envers l'obra de Jovellanos. Ha hagut de ser un ex-ministre d'Agricultura qui s'atrevis a dir, amb tota la seva autoritat d'expert en la matèria, que les teories jovinistes van marcar una llarga època de la nostra agricultura, però ja no tenen futur. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida. 1986-1996: La agricultura española en Europa*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997, p. 211, ho ha manifestat sense embuts: "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". Finalment, per tant, les nostres discrepàncies amb les teories exposades per Jovellanos en aquesta obra, pel que fa a la seva oposició radical al "coto redondo" (que és tant com dir la CP) es veuen recolzats per la doctrina més eminent, representada en aquest cas per LAMO DE ESPINOSA.

⁷⁸Com indica l'art. 173 de la LRDA, l'esmentat "coto redondo" és el *desideratum* de tots els processos de CP. Oposar-s'hi, per tant, és negar la necessitat d'aquesta institució jurídica, malgrat que els estudiosos s'entestin a citar l'Informe del pensador asturià com un primer antecedent doctrinal

orientació clarament oposada a l'intervencionisme agrari, sintetitzada en frases tan significatives com ara aquesta: "*El oficio de las leyes, respecto de una y otra propiedad, no debe ser excitar ni dirigir, sino solamente proteger el interes de sus agentes*". Cap intervenció sobre la propietat rústica li sembla, doncs, justificada. I això és desautoritzar la CP, per molt majoritària que sigui la tendència a veure en aquesta obra ultraliberal un antecedent doctrinal de la CP.

JOVELLANOS parteix, a aquests efectes, de la convicció de què els propietaris de terrenys rústics ja tendeixen d'una forma natural - és a dir, sense necessitat de què els ho hagi d'imposar cap llei - a treure'n el rendiment més adient i a fer-ne un bon ús. Dit en les seves pròpies paraules, els propietaris rústics hi tenen un interès "*naturalmente activo y bien dirigido á su objeto*". En definitiva, els seus postulats responen al principi inspirador de la Revolució Francesa⁷⁹ "*laissez faire, laissez passer, le monde ronde par lui même*".

Per això hem de discrepar d'aquells autors que inclouen acríticament l'esmentada obra de Jovellanos entre les primeres manifestacions favorables a la CP, perquè, si més no en aquesta obra, els seus plantejaments inicials varen ésser contraris a les finalitats d'aquesta institució. Com, si no, hom podria qualificar la seva reiterada defensa a ultrança del minifundisme que inclouen - per citar alguns exemples, dels quals n'està farcida l'obra que ens ocupa - els núms. 83 i 84 de l'arxiconegut informe⁸⁰?

Al nostre parer, el seu plantejament s'ha d'entendre des de la concepció ultraliberal del dret de propietat que inspira tota la seva obra, i en base a la qual, propugna que es deixi al propietari llibertat absoluta per a decidir allò que més li convingui, encara que aquesta llibertat el dugui a la divisió de la terra, "*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*"⁸¹.

Creiem que els objectius de l'Informe de referència són ben diferents dels que inspiren aquest tipus d'activitat públiques. I, per descomptat, no hi ha manera de fer consonar l'obligatorietat de la CP que preveuen els arts. 171.3 i 181 de l'LRDA amb la soflama de Jovellanos a favor de què les lleis permetin tantes divisions de les finques rústiques com vulguin fer llurs propietaris.

c) Replantejament favorable a la concentració

Si hom limita a analitzar l'Informe que ens ocupa, resultarien realment incomprensibles les sovintejades referències a l'obra de JOVELLANOS que trobem en la doctrina espanyola, la

de la concentració.

⁷⁹No ha d'estranyar aquesta coincidència, perquè la Revolució Francesa va esclatar l'any 1789 i l'informe de Jovellanos es va publicar l'any 1795, és a dir, que el va redactar tot just quan els liberals espanyols estaven immersos en una plena eufòria revolucionària.

⁸⁰El punt núm. 83 es refereix al que JOVELLANOS denomina "*aquella gran qüestion... sobre la preferència de la grande ó la pequeña cultura*", aportant aquesta solució, diametralment oposada a la regulació de la CP i àdhuc a la de les UMC: "*Esta qüestion ... no pertenece sino 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 punt 84 és tot un cant de lloança al minifundisme. S'hi presenta com si fos el més racional del món allò que avui tothom reconeix que és senzillament irracional (per això es proclama precisament que la principal finalitat de la CP és la racionalització de la base física de les explotacions agràries): "*Es natural que la pequeña cultura se prefiera en los paises frescos, y en los territorios de regadio, donde convidando el clima ó el riego á una continua reproducción de frutos, el colono se halla como forzado á la multiplicacion y repetición 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, sino tambien mejor dirigido, sabrá por consiguiente sacar mayor producto de menor espacio, y de aquí resultará la reducción y subdivision de las suertes*". Al parer de JOVELLANOS, aquesta era en aquella època la solució adoptada a Astúries i a Galícia.

Dos segles després, només cal llegir les exposicions de motius de les lleis asturiana i gallega reguladores de la CP per a adonar-se de com era d'equivocada - i d'oposada a la teleologia de la CP - aquesta teoria defensada per JOVELLANOS en l'Informe sobre la Llei Agrària. El que no acabem d'entendre és en què es basa el costum doctrinal de presentar aquesta obra com un dels antecedents de la CP espanyola, quan és, justament a l'inrevés, una veritable apologia del minifundisme, que la CP tracta de superar, i no va ser fins més endavant que el mateix JOVELLANOS va reconèixer el seu error i, aleshores sí, va passar a defensar un plantejament crític envers el minifundisme.

⁸¹Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, op. cit., p. 26.

qual el sol presentar com un antecedent favorable a la institució jurídica de la CP. L'anàlisi acurada del contingut del tan esmentat informe sobre la "Ley Agraria" demostra que no s'hi pot trobar ni una sola frase de la qual es pugui deduir un pensament mínimament favorable a la CP. Ben al contrari, com ja hem palesat amb alguns exemples que sintetitzen la filosofia inspiradora de tot l'informe, hi ha una ferma oposició a aquest tipus d'actuacions públiques. Certament, resulta ben difícil d'entendre que un pensador de la categoria del que ens ocupa no sols no remarqués els que ara ens semblen innegables beneficis de la concentració dels minifundis, sinó que s'oposés obertament als anomenats "cotos redondos"⁸².

És per això que la doctrina oficial dels anys seixanta, així com la posterior que s'hi ha acomodat acríticament, - es limita a passar de puntetes per sobre de l'informe de Jovellanos amb frases tan poc compromeses com ara la que assenyala que aquest autor, "en su conocido informe sobre la Ley agraria no hizo especial mención de esta cuestión"⁸³, per a, tot seguit, citar algunes de les frases que va escriure l'esmentat pensador, amb posterioritat a la redacció de l'obra analitzada⁸⁴.

Aquestes frases - reproduïdes posteriorment per bona part dels estudiosos de la matèria - palesen un replantejament del pensament d'aquest pensador setcentista, del qual podem dir, com a cloenda de tot el que hem exposat fins ara, que va començar oposant-se a la CP, però finalment va abandonar el seu inicial posicionament ultraliberal, contrari als "cotos redondos", per un altre de més assenyat, en el qual la preocupació pels problemes derivats dels latifundis ja no li impedia copsar els problemes que generen el minifundisme i la dispersió parcel·lària. De savis és saber rectificar a temps.

1.2.3 Antecedents teòrics del segle XIX

Un segle abans de la promulgació de la primera llei espanyola de CP, COLMEIRO⁸⁵ ja maldava per l'establiment de moderades mesures de concentració de la propietat rústica.

El que més ha lloat la doctrina⁸⁶ d'aquest prestigiós jurista és les seves aportacions dins l'àmbit del Dret administratiu. Si el citem aquí, però, és perquè, a més a més, també es va ocupar de la problemàtica objecte del nostre estudi. Ha fet història, en aquest sentit, la seva Memòria de l'any 1842 sobre el minifundisme gallec, titulada "Memoria sobre el modo más acertado de remediar los males inherentes a la extremada subdivisión de la propiedad territorial en Galicia", la importància de la qual, als efectes que aquí ens interessin, ha estat destacada tant per la doctrina oficial⁸⁷ com pels autors més prestigiosos.

⁸² D'acord amb la filosofia que traspua aquesta obra, els poders públics han de respectar la lliure disposició dels propietaris rústics, àdhuc quan decideixin desagregar llurs finques rústiques. Al nostre parer, en el moment de redactar l'informe sobre la "Ley Agraria", JOVELLANOS estava obnubilat per la gran preocupació que li provocava l'absentisme imperant en els grans latifundis, essent aquesta la raó que el fa rebutjar tot allò que signifiqui augmentar el tamany de les finques de conreu. Només així es pot entendre que, oblidant els beneficis de tota mena que es deriven de la concentració dels minifundis dispersos, insisteixi tant en què s'ha de deixar a la lliure voluntat dels propietaris la possibilitat de subdividir *ad infinitum* les seves finques rústiques. Des d'aquesta perspectiva, resulta més intel·ligible l'evolució posterior del pensament de JOVELLANOS, el qual, va acabar reconeixent que s'havia capficat massa en la problemàtica del latifundisme, al qual havia presentat pràcticament com l'únic problema de l'agricultura espanyola. Sols a partir d'aleshores va passar a mostrar-se convençut partidari de la concentració dels minifundis.

⁸³ Això és cert. Però no és tota la veritat, ja que, quan l'investigador s'endinsa en l'obra de JOVELLANOS, comprova fàcilment que no és que no se n'ocupi, sinó que el seu informe és un autèntic al·legat contra els principis inspiradors de la CP.

⁸⁴ Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 11. Vet aquí la referència que, en aquesta obra clàssica de la doctrina oficial espanyola, es fa als lligams de JOVELLANOS amb 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".

⁸⁵ Manuel COLMEIRO Y PENIDO, economista, historiador i jurista, nascut a Santiago de Compostela l'any 1818 i mort a Madrid al 1894.

⁸⁶ Vid. Sabino ALVAREZ GENDIN, José GASCÓN Y MARÍN, Paul Marie GAUDEMET *et al.*, *Estudios en honor de Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, 1950.

⁸⁷ Vid., *ad exemplum*, SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 11.

La contribució d'aquest pensador vuitcentista a la posterior introducció de la CP en el ordenament jurídic espanyol ha estat remarcada per LÓPEZ RODÓ⁸⁸, tot dient: "Colmeiro centra sus investigaciones en "escudriñar los gérmenes de la enfermedad que aqueja a este país [es refereix al minifundisme gallec, que qualifica com una "auténtica plaga"] en la extremada subdivisión de la propiedad territorial". Pero no se contenta con descubrir esos gérmenes, sino 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".

Fou, tanmateix, Fermín CABALLERO⁸⁹ el primer pensador que analitzà a fons la complexa problemàtica agrària generada, d'una banda pels latifundis, i de l'altra pel minifundisme i la dispersió parcel·lària. Fill de modestos pagesos, LÓPEZ GÓMEZ⁹⁰ l'ha definit justament com una de les figures més rellevants de la geografia espanyola decimonònica. Al seu torn, BALLARIN MARCIAL⁹¹ assegura que Fermín Caballero fou l'inspirador de les idees més endavant aprofitades pel vescomte d'Eza, sobre la problemàtica que planteja l'excessiva parcel·lació de la terra i la dispersió parcel·lària.

A Fermín Caballero es deu la cèlebre Memòria de l'any 1863, que duu per títol "Fomento de la población rural"⁹², l'originalitat de la qual rau en què aborda, per primer cop, l'esmentada problemàtica agrària al conjunt del territori estatal, i no sols a les regions meridionals, com se solia fer en aquella època.

Pel que fa en concret a la promoció de la CP, val a dir que, ja ha passat als annals d'aquesta institució el següent advertiment (inclòs a l'esmentada Memòria), que, a la vista de la realitat agrària espanyola del segle XIX i de la primera meitat del segle XX, hom podria dir que va resultar ben bé profètic: per moltes mesures legals i tècniques que es posin al servei de l'agricultura, si no es solventa abans la problemàtica estructural del minifundisme i la dispersió parcel·lària, de poc servirà tot plegat, atès que, "*como las tierras continúen despedazadas nada sólido y durable se habrá hecho en favor de la población rural*". Val a dir que l'esmentada Memòria clou amb un projecte de llei, en el qual es dona forma legal a la seva filosofia del "coto redondo acasado"⁹³, que més endavant tindrem ocasió de comentar, alhora que es preveu tota mena d'incentius fiscals per al foment de la CP.

Seguint amb els antecedents doctrinals, hem d'assenyalar que BENEYTO SANCHÍS, en el seu ja esmentat article de l'any 1955, retia homenatge igualment a la memòria de coneguts agraristes del segle XIX, com ara Eduardo CHAO⁹⁴, autor del ja esmentat projecte de Llei de 1873⁹⁵, en el qual preveu un reguitzell de mesures contra els efectes negatius del minifundisme i de l'excessiva dispersió parcel·lària.

En l'article de referència, l'aleshores cap del *Servicio de Concentración Parcelaria* també honorava la memòria de Diego PAZOS, tot remarcant-hi l'interessant treball d'aquest prestigiós Registrador de la Propietat que duu per títol "Disposiciones que podrían impedir en España la división de las fincas rústicas, cuando ésta perjudique al cultivo". Cal reconèixer que la referència hi era obligada, ja que en eixa Memòria es formulen destacables aportacions relatives a matèries tan properes a la CP com ara les unitats mínimes de conreu (en endavant, UMC), el dret de retracte, les permutes i el que l'art. 227.1

⁸⁸ Laureano LÓPEZ RODÓ, *La propiedad agraria ...*, op. cit. p. 132.

⁸⁹ Fermín CABALLERO Y MORGAY, escriptor i polític, nascut l'any 1800 a Barajas de Melo (Cuenca) i mort l'any 1876.

⁹⁰ Antonio LÓPEZ GÓMEZ, *Presentación de la reedició en facsímil, numerada (exemplar núm. 187)*, Ediciones El Albir, S. A., Barcelona, 1980, de Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de la Población Rural, tercera edició, hecha de Real Orden*, juny de 1864.

⁹¹ Alberto BALLARIN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 87.

⁹² Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de ...*, op. cit., in totum.

⁹³ Observis, en tot cas, la contradicció de plantejaments que hi ha entre aquest erudit del segle XIX i la ja citada obra del pensador setcentista Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, op. cit., p. 21 i 22, el qual s'oposava radicalment a la promoció dels "cotos redondos" (objectiu teleològic de tota concentració parcel·lària), perquè els considerava funestos per al progrés de l'agricultura.

⁹⁴ Eduardo CHAO, polític i escriptor, nascut al 1821 i mort l'any 1887.

⁹⁵ Vid. també Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 497.

de la LRDA denomina "demás (derechos) de adquisición que se otorguen por las leyes para evitar los enclavados o la dispersión parcelaria". Al seu torn, SANZ JARQUE també ret homenatge a la memòria de Diego PAZOS, del qual remarca la seva contribució teòrica a la superació dels problemes generats per la dispersió parcel·lària i el minifundisme endèmic. Ja ho havia fet l'any 1958⁹⁶, fent esment de la creació de l'anomenat "hogar rústico". Ho tornà a fer tres anys després, en la seva petita obra mestra de l'any 1961⁹⁷, en la qual dedica un espai destacat a assenyalar les principals aportacions doctrinals i pràctiques de l'esmentat registrador de la propietat. Hi esmenta contribucions tan interessants com ara la seva defensa de mesures garantidores de la indivisibilitat de les finques de tamany inferior a una hectàrea, en la successió *ab intestato* - cosa que constitueix també un precedent de la regulació actual de les UMC -, la ja esmentada creació de l'"hogar rústico" i la seva defensa a ultrança del retracte de colindants.

Finalment, cal dir que la pràctica totalitat de la doctrina esmenta, entre els precedents doctrinals de la CP, els successius congressos agrícoles que van tenir lloc a diferents capitals espanyoles, com ara Madrid (1880), València (1882) i Valladolid (1883), en tots els quals es va remarcar les dificultats que per a l'agricultura espanyola suposava el lamentable estat de dispersió parcel·lària i de minifundisme de les explotacions agràries, alhora que s'hi elevaven sengles propostes als governs de torn per a què hi possessin el remei més adient, afavorint la constitució dels "cotos redondos".

I no podem cloure els antecedents teòrics del segle XIX sense esmentar l'obra de Joaquín COSTA⁹⁸, pensador regeneracionista per a qui el problema de la terra era la principal assignatura pendent de l'Espanya que li va tocar de viure⁹⁹. Se'n va ocupar abastament en obres d'un marcat caire agrari, com ara "*La enseñanza de la agricultura*".

1.2.4 Antecedents teòrics del segle XX

Ja al segle XX, entenem que cal fer esment de les proclames més importants de CASTELAO a favor de la CP, les quals, inexplicablement, semblen haver passat totalment inadvertides per a la pràctica totalitat dels estudiosos de la CP, amb l'única i saludable excepció - fins on ens és conegut - de FRANCO GARCÍA¹⁰⁰, que hi fa esment amb els següents mots textuais: "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 ...".

Efectivament, l'eminent autor gallec gaudia d'una envejable claredat de judici, pel que fa a la imperiosa necessitat de la CP al territori gallec, raó per la qual defensava aferrissadament aquesta institució jurídica, com ho palesen aquests mots seus, en els quals presenta la concentració com a fonament per a la consolidació de la tradicional institució de la "compañía familiar gallega": "*Necesitaremos leis que impidan a excesiva fragmentación das terras, evitando a progresiva pulverización da propiedade rústica, e favorecendo a concentración parcelaria, deica chegarmos á restauración dos patrimonios folgados, base da enxebre "compañía familiar"*¹⁰¹".

Els estudis sobre la CP han estat abundosos des de començaments del segle XX, per bé que cap d'ells no va reeixir fins a mitjans del segle. Així ho manifesta CARRETERO GARCÍA¹⁰², segons el qual tot es va quedar en projectes i memòries, bo i reconeixent que "una abundante literatura había analizado minuciosamente las innumerables ventajas de la concentración de parcelas, formación de cotos redondos acasados y desaparición del

⁹⁶ Vid. Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 497.

⁹⁷ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 12.

⁹⁸ Joaquín COSTA Y MARTÍNEZ, escriptor i polític aragonès, nascut l'any 1844 i mort al 1911.

⁹⁹ Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La impugnación y ...*, op. cit., p. 322.

¹⁰⁰ José María FRANCO GARCÍA, op. cit., p. 179.

¹⁰¹ Alfonso R. CASTELAO, *Sempre en Galiza*, Edición "As Burgas", Centro Orensano de Buenos Aires, 2a edició, Buenos Aires, 1961, p. 128.

¹⁰² Tirso CARRETERO GARCÍA, op. cit., p. 194.

minifundio en general". Entre eixes manifestacions favorables a la CP, exposades durant la primera meitat del segle XX, podem destacar les dels següents pensadors:

- CANALEJAS¹⁰³, el qual propugnava la reordenació de la propietat rural, per tal de combatre tant els latifundis com el minifundisme i la dispersió parcel·lària, just com anteriorment havia proposat JOVELLANOS, segons que hem tingut ocasió d'exposar *supra*.

- El VESCOMTE D'EZA, el qual, en la seva obra "El problema agrario de España", de l'any 1915, proposà fórmules per a combatre el minifundisme i la dispersió parcel·lària, convençut com estava¹⁰⁴ que la CP "era el primer paso para la iniciación de cuanto tendiera a reconstruirnos como pueblo".

- RAMÍREZ RAMOS, el qual, en la seva ponència "Defectuosa constitución de la propiedad rústica en España y medios de corregirla" - presentada en el marc del "V Congreso de la Federación Agrícola de Castilla la Vieja", celebrat a León l'any 1906 - defensà una proposta de "cotos redondos" molt semblant a la del "coto acasado" de Fermín Caballero i a la del "hogar rústico" de Diego Pazos, proposades a les quals ja hem fet esment més amunt.

- José Antonio PRIMO DE RIVERA, al qual atribueix RAMOS PRIETO¹⁰⁵ la defensa d'una política agrària global, que, fugint tant dels latifundis com dels minifundis, propiciés la racionalització de les explotacions agràries hispanes. Així ho defensà a les *Cortes Generales*, en data de 25 de juliol de 1935, tot dient: "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 agregación 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"¹⁰⁶.

Des de la vessant pública, també es va fer caliu a favor de la CP, principalment en el decurs dels anys anteriors a la promulgació de la primera norma legal que va regular aquesta institució jurídica a Espanya. Qui més i millor s'ha ocupat d'aqueixos antecedents teòrics ha estat SANZ JARQUE¹⁰⁷, el qual ha esdevingut la font obligada en la qual han vegut la pràctica totalitat dels investigadors i gestors actuals de la CP. Aquest eminent catedràtic de Dret agrari remarca com varen ésser de valuosos els estudis sobre la CP duts a terme, a mitjans del segle XX, per les corporacions públiques predecessores de les actuals cambres agràries, es a dir, les antigues *Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias* i les *Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos*.

Finalment, val a dir que el propi SANZ JARQUE, en una altra de les seves obres¹⁰⁸, apel·la a la memòria d'altres insignes pensadors, que, fins a l'entrada en vigor de la llei de 1952, també es varen ocupar dels problemes que directament o indirectament afecten la institució jurídica de la CP. Així afegeix a la llista dels autors que hem relacionat els noms d'Azcarate, Ondevilla, Gascón, La Serna, Severino Aznar, Manuel García Badell, Antón Caro, Bernardo de Mesanza, Angel Arrúe, Rosón Pérez i González Moreno Balda.

2. Actuacions privades de CP entre els segles XII i XIV

Un cop exposats els antecedents teòrics de la CP a Espanya, que a tot estirar es retrotrauen al segle XVIII, hem d'afegir que, molt abans de què els primers agraristes espanyols comencessin a publicar les seves apologies d'aquesta institució, ja s'havien registrat al nostre país diferents manifestacions privades i públiques de l'activitat concentradora.

¹⁰³ José CANALEJAS MÉNDEZ, jurista, literat i polític, nascut al Ferrol l'any 1854 i mort a Madrid l'any 1912.

¹⁰⁴ Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, op. cit., p. 5.

¹⁰⁵ Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., p. 39 i 40.

¹⁰⁶ Vid. Roberto FERRANDO, *Geografía agrícola de España*, Editorial "La Ballesta", Madrid, 1959, p. 166.

¹⁰⁷ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 4 i s.

¹⁰⁸ Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 497.

De les primeres actuacions públiques orientades a la CP, ens n'ocuparem en el proper epígraf abastament. Pel que fa a les privades, val a dir que les primeres manifestacions pràctiques que segueixen els criteris del que ara coneixem com CP tenen lloc, al nostre país, entre els segles XII i XIV.

Segons que es dedueix dels interessants treballs de recerca duts a terme per l'historiador CONTE CAZCARRO¹⁰⁹, la praxi de la CP fou discretament introduïda a Espanya per l'Orde del Temple, que s'establí als territoris altaragonesos d'Osca l'any 1134 i s'hi va quedar fins que una Butlla del Papa Joan XXII va cloure eixa bicentenària presència, a l'any 1317.

Com ja hem comprovat més amunt que varen fer altres ordes monàstiques a França¹⁰, l'esmentat historiador constata que els monjos del Temple, moguts per un "afán de concentración parcelaria", varen aplicar a les seves explotacions agràries criteris molt similars als que, a hores d'ara, inspiren el nostre règim jurídic de la CP. Aquestes primeres CP privades es van materialitzar, en concret, als nuclis d'Alquibla, Almería, Puerta de Montearagón, Morillón i Puy Sancho - tots ells de l'actual província d'Osca -, als quals es practicaven indistintament concentracions de secans, d'horta i de vinya.

Les explotacions agràries que els templaris tenien a aquests territoris varen prosperar econòmicament gràcies a la que el mateix CONTE CAZCARRO qualifica com "la inteligente política de la Orden, que tendió siempre a concentrar sus bienes en un mismo término o partida". L'historiador concreta també com s'hi implementava 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 finalitat d'eixes concentracions de caire privat era idèntica a la que, a hores d'ara, presenta l'art. 173 de l'LRDA com a finalitat primordial de la CP, és a dir, la garantia de la viabilitat econòmica de les explotacions agràries afectades.

Considerem d'extraordinària importància aquesta constatació històrica, perquè ens demostra que, contràriament al que havien manifestat fins ara les monografies sobre la CP espanyola¹¹¹, la CP està present al nostre país des de començaments del segle XII de manera fàctica, ni que sigui tan sols a nivell privat i localitzada molt concretament en les explotacions monacals dels territoris que hem relacionat.

3. Antecedents normatius

3.1 Les ordenances d'Àvila dels segles XIV i XV, antecedents normatius medievals ignorats per la doctrina científica

3.1.1 Les Ordenances d'Àvila de 1346-1384, com a primera referència normativa espanyola als "cotos redondos"

Segons les dades obtingudes en el decurs de la nostra recerca jurídica, les Ordenances d'Àvila de 1346-1384¹¹², publicades sota el llarg títol genèric 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 adhesionados y cotos redondos, normas sobre paños y vara del concejo, entre otras medidas", han d'ésser considerades, sens dubte, com un veritable antecedent medieval de l'actual normativa reguladora de la CP, ja que - per primer cop en la nostra Història - s'hi estableix una protecció especial per als "cotos redondos", *desideratum* al qual aspiren totes les CP del món.

Aquesta protecció especial es patentitza singularment en el primer dels seus paràgrafs - la redacció original en castellà antic del qual respectem en aquesta transcripció literal -, en què, tot referint-se als esmentats "cotos redondos", es disposa el següent: "*Otrosý, dixieron*

¹⁰⁹ Ángel CONTE CAZCARRO, *op. cit.*, p. 669 i 670.

¹¹⁰ *Vid.*, sobre el particular, Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, *op. cit.*, p. 9 i 10.

¹¹¹ *Vid.*, com a compendi de totes elles, la tesi doctoral d'Ignacio DE LOS RÍOS CARMENADO, *op. cit.*, p. 21 a 39.

¹¹² Els originals d'aquestes ordenances es poden consultar a l'anomenat "Archivo del Asocio", ubicat en un vell casalot extramurs de l'emmurallada vila d'Àvila.

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 Avila e en su término, syn voluntad de su dueño". Cal recordar, a aquest respecte, que l'aconseguint de l'anomenat "coto redondo" - el concepte legal del qual s'inclou a hores d'ara en l'art. 23.1 de l'LRDA - ha estat sempre l'objectiu final de la CP en la nostra tradició jurídica en aquest àmbit.

Així ho han establert, sense solució de continuïtat, les principals normes legals que en el decurs de la segona part del segle XX han regulat la CP a l'Estat espanyol, des de la primitiva Llei de 20 de desembre de 1952 (art. 4t), passant per la Llei de 10 d'agost de 1955 (art. 2n) i la Llei de 8 de novembre de 1962 (art. 2n), fins a l'encara vigent LRDA (art. 173).

La jurisprudència del TS, al seu torn, també ha recolzat sistemàticament aquest objectiu, per bé que matisant que el "coto redondo" no és un dret exigible pels participants en la concentració, sinó que n'és la fita ideal vers la qual han d'adreçar-se tot aquest tipus d'actuacions.

Si el "coto redondo" és l'objectiu prevalent de la CP, la seva protecció és la raó de ser de les ordenances medievals que ara ens ocupen, raó per la qual reivindicuem per a elles l'honor d'haver estat el més antic dels antecedents normatius de la CP dels nostre país.

3.1.2 Les Ordenances d'Àvila de 1487 sobre *exidos* i *términos redondos*, com a nous antecedents normatius de la CP

A banda de les Ordenances del segle XIV esmentades en l'epígraf anterior, hi ha uns altres precedents normatius de la CP, en el Dret històric medieval, sobre els quals tampoc no han reparat fins ara els experts en la matèria.

1a) La "*Ley veinte. Que non se ronpan los exidos*"

Malgrat haver passat inadvertida per a la nostra doctrina, creiem que l'anomenada "*Ley veinte. Que non se ronpan los exidos*" té totes les connotacions d'un precedent normatiu de la vigent regulació de la institució objecte del nostre estudi.

Aquesta regulació respon a l'interès general d'evitar els estralls derivats del minifundisme i la dispersió parcel·lària. Aquesta és la teleologia del següent manament, que encapçala aquesta històrica norma jurídica: "*Ordenamos 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 finalitat de lluitar contra el minifundisme i la dispersió parcel·lària hi és ben present, com es pot comprovar. I és en aquest sentit en el que contemplem la regulació que ens ocupa del medieval *exido* com a normativa a tenir en compte - i no s'ha fet així fins ara - en l'exposició dels antecedents normatius de la CP.

2a) La "*Ley veynte e una. De los términos redondos*"

Si hom analitza acuradament la principal obra de caire agrari del pensador setcentista JOVELLANOS, hom descobreix que, en el seu celebrat informe sobre la Llei Agrària, fa particular esment d'una important Ordenança d'Àvila, que va estar vigent fins que, a les darreries del segle XV, fou derogada per una Pragmàtica¹³ signada pels Reis Catòlics a Granada el 5 de juliol de 1491, inclosa més tard en la "Recopilación" com a Llei núm. 14.

Hem d'entendre que es referia en concret a una de les "Ordenanzas generales de Avila" de l'any 1487, denominada "*Ley veinte e una. De los términos redondos*", ja que aleshores era

¹³Aquesta Pragmàtica fou inclosa posteriorment, com a Llei 14, al Títol VII del Llibre VII de la Recopilació (vid. Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., p. 21 i 22).

coneguda com "la ley del término redondo" (así se l'anomena, per exemple, en la *Ley ciento e treze. La aclaración que se hizo sobre la ley del término redondo*, igualment recollida en les esmentades "Ordenanzas generales de Avila" de 1487.

La dita *Ley veinte e una. De los términos redondos* mereix un especial esment, als efectes que aquí ens ocupen, pels següents aspectes essencials:

1r) Detalla explícitament el que s'ha d'entendre per *término redondo*, expressió que ara per ara es correspondria amb la vigent de "coto redondo", que utilitza i defineix la nostra LRDA.

2n) Estableix la protecció d'aquests *términos redondos*, que posteriorment es completaria amb l'esmentada *Ley ciento treze. La aclaración que se hizo sobre la ley del término redondo*, en la qual s'especifiquen les sancions a imposar a les persones que no respectin eixa protecció oficial.

3r) A més a més de protegir els *términos redondos* preexistents, preveu igual protecció per als que es constitueixin més endavant, bé sigui mitjançant negocis *inter vivos*, bé sigui a títol hereditari.

Al nostre parer, aquesta ordenança constitueix un nou antecedent normatiu - ni que sigui amb un abast territorial molt localitzat - de la regulació espanyola de la CP, perquè, com reconeix el propi JOVELLANOS¹¹⁴, "*esta ordenanza, autorizando los cotos redondos, favorecia la acumulación de las propiedades y la ampliación de las labores, y estorbaba la división de la propiedad y del cultivo*". Aital protecció dels "cotos redondos" - que per al polític setcentista de referència era criticable, perquè considerar-la una mesura legal "*util á los grandes, y dañosa á los pequeños labradores*" -, constitueix realment l'objectiu cabdal de la institució jurídica de la CP, com ja hem palesat en epígrafs anteriors.

Per tant, lluny de criticar l'esmentada normativa medieval, entenem que cal reconèixer-li el mèrit d'ésser un veritable precedent normatiu de la institució jurídica de la CP - als beneficiosos efectes de la qual ens referirem més endavant -, ja que eixa normativa intentava acomplir els assenyats objectius de lluita contra el minifundisme i la dispersió parcel·lària.

Sorpren realment a l'investigador que fins ara ningú hagi reparat en aquests precedents tan assimilables a l'actual configuració de la institució jurídica que ens ocupa, perquè la promoció dels "cotos redondos" (amb la consegüent agrupació de parcel·les disperses) que preveuen les Ordenances d'Àvila constitueixen, encara ara, la finalitat primordial de la CP, d'acord amb els arts. 23.1 i 173 de l'LRDA¹¹⁵ i amb la jurisprudència del TS¹¹⁶.

3.2 La regulació dels "*repartos de baldíos y propios*" i de la "*disgregación de propiedades*", com a suposats antecedents de la CP

La institució jurídica de la CP, ara per ara regida per la LRDA i per les normes autonòmiques aprovades a l'efecte, fou introduïda com a tal en el nostre ordenament jurídic per sengles lleis dels anys 1952 (amb una durada prevista de només cinc anys) i 1955 (de durada inicialment indefinida). Abans, emperò, hi va haver un reguitzell de normes jurídiques - així com de múltiples projectes de llei frustrats abans d'ésser aprovats pel legislador -, que li van preparar el camí, amb mesures que tendien a la racionalització de les estructures agràries.

¹¹⁴ Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., p. 22.

¹¹⁵ L'art. 23.1 de l'LRDA, en efecte, defineix el "coto redondo" com a objectiu general de totes les actuacions de l'Administració agrària adreçades a la reorganització de la propietat 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". L'art. 173, al seu torn, aplica en concret aquest mateix criteri a la CP, establint 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, ...".

¹¹⁶ Vid., *inter alia*, les STS de 17.2.1990 (Arz. 3148), 27.10.1990 (Arz. 7554), 3.11.1992 (Arz. 8920) i 1.2.1994 (Arz. 1231).

Malgrat que la doctrina espanyola sol citar com a primers antecedents legislatius les normes jurídiques que esmentarem en els propers epígrafs, aprovades totes elles als segles XIX i XX, algun autor¹¹⁷ ha aventurat la teoria d'uns suposats antecedents normatius, que tindrien el seu origen en la pressió geogràfica dels segles XV i XVI. Amb més bona voluntat que encert, RAMOS PRIETO ha volgut trobar aitals antecedents en la regulació dels "repartos de baldíos y propios" i de la "disgregación de propiedades".

Hem de puntualitzar que, com ens ensenya LÓPEZ RODÓ¹¹⁸, el terme "baldíos" fa referència a "aquellos bienes pertenecientes al dominio público no destinados a labor ni adhesionados, y de común disfrute y aprovechamiento", i que tant JOVELLANOS (al segle XVIII, en el seu informe sobre la Llei Agrària) com COLMEIRO (al segle XIX, en el seu tractat de Dret administratiu) van maldar pel lliurament d'aquestes terres ermes als particulars, per tal que les conreessin. És just el que estableix la normativa que se'ns presenta com a antecedent de la CP, quan, en realitat, de l'únic que pot ser antecedent és de la colonització agrària.

No podem compartir, per tant, aqueixa aïllada tesi doctrinal, perquè, al nostre parer, parteix d'un greu error de concepte¹¹⁹, car confon la CP amb la colonització agrària¹²⁰.

En conseqüència, la regulació a la qual fa referència l'esmentat autor podria constituir, en tot cas, un antecedent de la política agrària en general - i, si hom vol, de la política de colonització agrària -, però mai de la institució de la CP. Així ho va entendre el propi COLMEIRO¹²¹ i així ho han copsat també alguns autors contemporanis, com ara MONCLÚS i OYÓN¹²².

3.3 Antecedents normatius del segle XIX

3.3.1 Les primeres normes jurídiques

En el decurs de la segona meitat del segle XIX, estava molt estesa la convicció sobre la necessitat d'implantar la concentració parcel·lària al nostre país.

Com ja hem tingut ocasió d'argumentar en la primera part d'aquest mateix treball de recerca, l'anàlisi dels antecedents normatius de la CP va estretament lligat al de l'intervencionisme agrari. I és des d'aquesta perspectiva que la doctrina sol citar, en primer lloc, tres normes jurídiques, en les quals s'havia de fonamentar posteriorment la legislació de CP: les lleis agràries de 8 de gener i 23 de maig de 1845 i el Reial Decret de 23 de maig de 1845, que varen tenir la seva continuïtat en d'altres de posteriors, com ara les lleis de 24 de juliol de 1849 i 21 de novembre de 1855.

A més a més d'aquestes normes que al seu moment varen entrar a formar part del dret positiu espanyol, també hi va haver diferents temptatives de regulació que mai no van arribar

¹¹⁷ Vid. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 27 a 29.

¹¹⁸ Laureano LÓPEZ RODÓ, *La propiedad agraria ...*, *op. cit.*, p. 136.

¹¹⁹ Aquest error es palesa principalment en l'afirmació - que per ella mateixa ja constitueix una evident *contradictio in terminis* - de què "la disgregación de propiedades ..., indirectamente, puede considerarse un antecedente de la concentración parcelaria". Oblida aquest autor que l'objectiu directe de la CP és i ha estat sempre - en el nostre ordenament jurídic i en el Dret comparat - l'agrupació de parcel·les, i no la seva disgregació, atès que aquesta s'orienta en sentit contrari al de la CP.

¹²⁰ Cal recordar, a aquest respecte, que la colonització agrària i la CP són dues institucions jurídiques amb objectius antitètics: amb la primera d'elles es lluita contra els desavantatges que pot comportar el latifundisme, alhora que es dota de terres de conreu als pagerols que no en tenen, mentre que la CP tracta d'evitar les conseqüències nefastes del minifundisme i la dispersió parcel·lària. És a dir, que no hi tenen res a veure (tret de què ambdós tipus d'actuacions públiques formen part de la política agrària d'un país).

¹²¹ Vid. Laureano LÓPEZ RODÓ, *La propiedad agraria ...*, *op. cit.*, p. 143. En aquest estudi sobre l'obra de Colmeiro, es transcriuen uns mots d'aquest autor (extrets del seu tractat "Derecho Administrativo Español", de 1850), en les quals es traspua que quan demanava el lliurament dels "baldíos" als particulars estava pensant en la colonització agrària: "Las colonias agrícolas, como un medio de extender el cultivo a los baldíos..."

¹²² F. J. MONCLÚS i J. L. OYÓN, *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España. Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural*, MAP-MAPA-MOPU, Madrid, 1988, p. 31. No és casualitat que aquests autors incloguin entre els antecedents de la colonització agrària una norma sensiblement similar a la indicada per RAMOS PRIETO: la Reial Provisió de 26 de maig de 1770, mitjançant la qual es disposava el repartiment de terres "baldías y concejiles".

a bon terme. Fent referència a aquests intents frustrats de regulació específica de la CP, SANZ JARQUE¹²³ cita, per exemple, el projecte de Llei de Fermín Caballero, en el que considera inspirada la Llei que tot seguit ens disposem a comentar.

3.3.2 La Llei d'11 de juliol de 1866

Alguns autors¹²⁴ consideren que és aquesta la primera norma jurídica que hom pot considerar pròpiament com a antecedent de la introducció de la CP a Espanya. Es fonamenten en l'apreciació de què tenia com a un dels seus objectius principals el d'impedir la divisió de la propietat rústica. De fet, era una llei inspirada directament en el projecte de llei elaborat per CABALLERO¹²⁵. Tanmateix, només regulava la CP indirectament. I realment no va tenir cap transcendència pràctica, puix que mai no hi va haver voluntat política per aplicar-la.

En qualsevol cas, cal remarcar que l'aportació més important d'aquesta norma jurídica és que tractava d'evitar una de les causes que, com bé diu SANZ JARQUE¹²⁶, més han afavorit la propagació del minifundisme i la dispersió parcel·lària: el règim hereditari dels territoris espanyols que es regeixen pel sistema del Codi civil.

La mateixa opinió comparteix BENEYTO SANCHÍS¹²⁷, d'acord amb el qual, allò que més interessa d'aquesta llei, als efectes que ens ocupen, és 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 text refós aprovat per Llei de 3 de juny de 1868

Totes les normes esmentades en els epígrafs anteriors - a les quals caldria afegir la Llei de 3 d'agost de 1866 - varen ésser refoses, finalment, en la que constitueix una de les primeres manifestacions de l'esperit codificador del Dret agrari espanyol: el text refós aprovat amb la denominació 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".

El primer a remarcar d'aquest text és que el legislador espanyol hi va introduir determinades mesures favorables a la indivisibilitat de les finques, en el que seria un precedent normatiu de l'actual regulació de les UMC. Tanmateix ni aquesta llei ni la de 1866 varen servir de gran cosa, ja que varen restar absolutament inaplicades.

Pel que fa a la matèria que aquí ens interessa especialment, val a dir que, l'any 1965, BALLARÍN MARCIAL¹²⁸ ja destacava aquesta important norma jurídica com un dels antecedents que cal tenir en compte, "tanto de la legislación actual colonizadora como, sobre todo, de la de concentración parcelaria".

3.3.4 El Codi civil de 1889

Aquelles veus primerenques que, ja des del segle XVIII, però principalment durant el segle XIX, havien maldat decididament per la implantació de la institució jurídica de la CP varen tenir certa influència en tota la legislació agrària d'aquell temps. Obviament, el Codi civil no és una llei agrària, ja que el seu contingut depassa amb escreix l'àmbit estricte de les explotacions agràries, però és just reconèixer que dedica tants preceptes a regular qüestions agràries que inicialment es va pensar inclús en anomenar-lo "Codi rural", a imitació del *Code Rural* francès.

¹²³ Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, op. cit., p. 5, i *Régimen de ...*, op. cit., p. 14 i 15.

¹²⁴ Vid., ad exemplum, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, "Anuario de Derecho Civil", vol. VI, gener-març de 1953, p. 133, i Àngel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., p. 8 i 9.

¹²⁵ Vid. Fermín CABALLERO Y MORGAY, op. cit., 1864.

¹²⁶ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 6 a 8.

¹²⁷ Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 74.

¹²⁸ Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 54.

És per això que la influència d'aquells prohoms també hi va arribar, per bé que al legislador de 1889 li va mancar decisió a l'hora de prendre les primeres mesures legals que garantissin la concentració de la propietat rural i afavorissin la constitució d'explotacions racionalment estructurades i econòmicament viables. Ambdós aspectes han estat analitzats amb molt d'encert per LERA DE ISLA¹²⁹, el qual, d'una banda, adverteix l'esmentada influència doctrinal, tot dient 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", mentre que, de l'altra, matisa la realitat d'eixa influència que es manifesta en el seu articulat, arribant-hi a la conclusió de què el legislador bé tenia la intenció d'evitar la divisió de la propietat rústica, però li va mancar encert a l'hora de establir les mesures legals necessàries per a garantir la integritat del patrimoni de les explotacions.

Fos com fos, el que sí que hom pot dir, quant a la problemàtica que aquí ens interessa, és que el Codi civil de 1889 constitueix un més dels antecedents normatius de la legislació actual de la CP, puix que, si més no, alguns dels seus preceptes palesen la voluntat del legislador de reduir la tendència a l'excessiu fraccionament de les finques rústiques. En aquest sentit s'orienten, per exemple, els articles 400, 820, 1.056, i particularment els arts. 1.521 i següents. És evident la intenció del legislador d'afavorir la continuïtat del patrimoni familiar agrari; però les mesures arbitrades a l'efecte foren ineficaces, ja que consistien fonamentalment a sotmetre la partició dels béns - en cas de successió, tant *inter vivos* com *mortis causa* - a la condició de què eixa partició hereditària perjudiqui la legítima dels hereus forçosos.

D'altra banda, l'esmentat Codi civil permet que, en cas de successió *mortis causa* testada, es deixi a un sol fill el conjunt del patrimoni de l'explotació agrària, a canvi de què aquest aboni en diners a la resta d'hereus la part que els pertoca de l'herència. En principi, aquesta era una previsió legal d'objectius ben semblants als de la CP, raó per la qual hagués pogut resultar realment efectiva a aquests efectes, si tothom s'hi hagués acollit, perquè, com assenyala LERA DE ISLA¹³⁰, "hubiera realizado ya la concentración parcelaria en España, o la hubiera ayudado mucho, por lo menos". Tanmateix, la manca de costum de testar, per part dels petits propietaris rústics espanyols, la va fer esdevenir pràcticament ineficaç.

En el mateix sentit - i amb una similar manca de resultats pràctics - s'han d'entendre altres preceptes de la norma que ens ocupa, com ara els següents:

- L'art. 821, que tracta d'impedir l'atomització del patrimoni rústic, tot establint que "el legatario que tenga derecho a legítima podrá retener toda la finca...".
- L'inicial art. 838 (actual article 839), que també afavoreix la continuïtat dels terrenys rústics que integren l'explotació agrària familiar, tot disposant 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".
- L'antic art. 840, el redactat original del qual permetia pagar la legítima dels fills naturals amb diners o amb béns altres que les finques rústiques, possibilitant que l'aleshores anomenat "hijo legítimo" restés propietari de la totalitat de les finques de l'explotació.¹³¹
- L'art. 1.045, que igualment tendeix a afavorir la integritat dels patrimonis rústics, ja que, en establir que "no han de traerse a colación y partición las mismas cosas donadas, sino su valor al tiempo en que se evalúen los bienes hereditarios", permet que el pagament es faci amb diners o amb altres béns.
- L'art. 1.523, que inclou una altra de les principals mesures legals orientades a evitar

¹²⁹ Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria.*, op. cit., p. 18.

¹³⁰ Angel LERA DE ISLA, *ibid.*

¹³¹ En la redacció original del Codi civil de 1889, el segon paràgraf de l'art. 840 establia la següent redacció (ara suprimida, per causa d'inconstitucionalitat): "Los hijos legítimos podrán satisfacer la cuota que correspondá a los naturales, en dinero o en otros bienes de la herencia a justa regulación".

la pulverització dels patrimonis rurals, consagrant-hi el dret de retracte de colindants. Com ja hem apuntat més amunt, el retracte constitueix una figura amb uns objectius força semblants - idèntics, segons la STS de 2.12.1976 - als de la institució objecte del nostre anàlisi. La seva efectivitat, però, no ha estat la desitjada, perquè la mesura només és efectiva quan hi ha voluntat per a aplicar-la, de banda dels que n'haurien d'ésser beneficiaris.

Encara que algun autor ha volgut veure-hi una certa regulació de la CP¹³², el cert és que, al nostre parer, no hi ha tal regulació. Ben al contrari, el que cal remarcar del Codi civil és precisament la insuficiència de la seva regulació, pel que fa a la complexa problemàtica de la propietat rústica i del món agrari en general. Tan cert és això que alguns autors consideren que eixa insuficiència normativa de la legislació civil ha estat justament el motiu que va justificar el naixement del Dret agrari en general, i en concret l'aprovació de l'LRDA¹³³.

En resum, podem afirmar amb LERA DE ISLA¹³⁴ que el Codi civil de 1889 no ha estat massa eficaç, pel que fa al foment de la CP; però, si més no, tampoc no ha estat un obstacle per a la consecució dels seus objectius.

3.4 Precedents històrics de la primera meitat del segle XX

3.4.1 La creació de la Comissió per a l'estudi de la problemàtica agrària, l'any 1907

Per Reial Decret de 22 de març de 1907 - aprovat a iniciativa del vescompte d'Eza - , es va crear una anomenada "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".

Per reial ordre de la mateixa data, es nomenaren les persones que havien d'integrar l'esmentada comissió, la presidència de la qual fou encomanada a Eduardo Sanz Escartín.

3.4.2 El projecte de llei de 1907

La comissió esmentada en l'epígraf anterior féu una intensa tasca jurídica, fruit de la qual fou l'elaboració, aquell mateix any 1907, d'un projecte de llei, bona part de l'articulat del qual es dedica a regular la indivisibilitat de les finques rústiques. Aquest fou el primer intent seriós d'introduir la institució de la CP al nostre país. Tant és així que - com assenyalava GONZÁLEZ PÉREZ¹³⁵ - algun autor el va considerar un veritable projecte de llei de CP. Encara que no el concreta, podem assegurar que aquest autor és LÓPEZ RODÓ, que en alguna de les seves obres ha interpretat en el sentit apuntat els dos capítols següents de l'esmentat projecte de llei¹³⁶:

- El Capítol IV, en el qual es preveia l'expropiació de les parcel·les de menys de deu àrees a favor del colindant, entre altres mesures per a l'agrupació de les petites parcel·les.

- El Capítol V, dedicat als que s'hi anomenaven "cambios y agrupaciones colectivas", que el citat administrativista considera "verdaderos supuestos de "remembrement".

Curiosament, LÓPEZ RODÓ no para tanta atenció en el Capítol VI, que seria el més susceptible d'assimilació a una regulació de la CP, puix que està íntegrament dedicat a establir les que s'hi presenten com "Disposiciones especiales para fomentar la concentración parcelaria". Sí que cita, en canvi, l'esmentat Capítol VI CARRETERO GARCÍA¹³⁷ - un altre

¹³² Vid. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 39, per a qui aital Codi civil inclou "aspectos de concentración parcelaria e indivisión de explotaciones ...".

¹³³ Aquesta és l'apreciació, per exemple, d'Ana CANIZARES LASO, *La comunidad de bienes en la ley de modernización de las explotaciones agrarias*, "Derecho Agrario y Alimentario", núm. 30, gener-juny de 1997, p. 43. Al seu parer, "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".

¹³⁴ Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, *op. cit.*, p. 18.

¹³⁵ Vid. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 133 i 134.

¹³⁶ Laureano LÓPEZ RODÓ, *La propiedad agraria ...*, *op. cit.*, p. 132.

¹³⁷ Tirso CARRETERO GARCÍA, *op. cit.*, p. 195.

dels autors que ha vist en el projecte de llei que ens ocupa un dels antecedents de la CP -, el qual manifesta al respecte que "en sus capítulos V y VI se encuentran los gérmenes de la Concentración Parcelaria".

Malauradament, com ha esdevingut històricament amb tantes altres normes jurídiques ben pensades i elaborades, el projecte en qüestió mai no va arribar a ésser aplicat. De fet, com remarca RAMOS PRIETO¹³⁸, ni tan sols es va arribar a debatre a les *Cortes Generales*. La bona tasca dels juristes que en varen preparar la redacció va topa - un cop més - amb la manca de voluntat política per a implementar-la. Per aital raó, es pot dir que tan sols es tracta d'un interessant, però frustrat, precedent normatiu del règim jurídic vigent de la CP.

3.4.3 Els antecedents immediats de la primera llei espanyola de concentració parcel·lària

Fent un salt en la història, hem de dir que una de les primeres decisions del règim franquista que d'alguna manera afectaren la institució jurídica de la CP fou la creació - al mes d'abril de 1938 - del *Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra*, al qual s'encomanaren, entre altres, les actuacions de CP. A la pràctica, però, com ha denunciat Nicolás ORTEGA¹³⁹, es va dedicar únicament i exclusiva a liquidar tots els vestigis de les actuacions republicanes de reforma agrària.

En data de 18 d'octubre de 1939, l'esmentat servei fou substituït per un de nou, l'INC, el qual absorbí les funcions del seu antecessor, entre les quals ja hem dit que figurava la CP. En algunes de les seves múltiples obres¹⁴⁰ dedicades a l'estudi de la institució jurídica de la concentració, SANZ JARQUE fa esment d'un nou projecte de llei, que al seu temps va ésser analitzat per la *Secretaría para la Ordenación Económico-Social*. Al seu respectable parer, es tracta de l'precedent immediat de la llei introductòria de la CP a l'Estat espanyol, al qual efecte argumenta que, fins a la promulgació d'aquesta llei, no es aprova cap altra norma jurídica d'interès, pel que fa a la regulació de la CP.

No és del mateix parer LÓPEZ RODÓ, per al qual, abans de la llei de CP de 1952, encara hi va haver una nova regulació legal que afectava directament la CP, aprovada tan sols tres anys abans de la introducció de la CP en el nostre ordenament jurídic. Es refereix a la llei de 21 d'abril de 1949, sobre colonització de zones regables, de la qual diu que és una veritable llei de concentració parcel·lària y recomposició predial¹⁴¹. Al nostre parer, aquest autor exagera la nota, perquè eixa norma legal es limita a autoritzar l'INC a dur a terme actuacions de CP ("se faculta al I. N. C. para resolver problemas de concentración parcelaria y recomposición predial, aprovechando las enormes posibilidades del regadío intensivo", disposa exactament); però - com constata Miguel BUENO¹⁴² - ni la pròpia llei regula la CP, ni aquesta habilitació va quedar recollida més endavant per via reglamentària. Era tan sols una de tantes declaracions de principis a què ens tenen acostumats els legisladors, sense transcendència jurídica ni fàctica de cap tipus.

3.5 La introducció de la CP en l'ordenament jurídic espanyol, amb la llei de 20 de desembre de 1952

Malgrat els precedents normatius que acabem de ressenyar, la doctrina majoritària coincideix¹⁴³ en la consideració de què la regulació efectiva de la CP s'enceta a Espanya

¹³⁸ Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 40.

¹³⁹ Nicolás ORTEGA, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴⁰ Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, *op. cit.*, p. 5, i *Régimen de ...*, *op. cit.*, p.

13.

¹⁴¹ Laureano LÓPEZ RODÓ, *La propiedad agraria ...*, *op. cit.*, p.151 i 152. Argumenta al respecte que, d'acord amb l'esmentada 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" i "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".

¹⁴² Vid. Miguel BUENO, *La reforma de las estructuras agrarias en las zonas de pequeña y mediana propiedad en España*, "Agricultura y sociedad", núm. 7, 1978, p. 148.

¹⁴³ Vid., en aquest sentit, des dels ja clàssics SANZ JARQUE i BENEYTO SANCHÍS fins a la darrera fornada doctrinal, amb autors com ara PALACIOS AYECHU, RAMOS PRIETO, ALARIO TRIGUEROS i RIOS CARMENADO.

amb la Llei de CP de 20 de desembre de 1952. Fou, si més no, la primera norma legal dedicada íntegrament a la regulació de la CP, ben entès que tenia un abast molt limitat, degut a que havia estat promulgada per a veure com resultava aquella revolucionària tècnica de la concentració a Espanya. Un dels mèrits principals d'aquesta norma legal és que, com indica BALLARIN MARCIAL¹⁴⁴, "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 parlamentària del corresponent projecte de llei va córrer a càrrec de l'aleshores Ministre d'Agricultura, Rafael Cavestany. En el seu discurs de presentació, va remarcar la transcendència de la norma, tot indicant 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". Es tractava, efectivament, d'una Llei declaradament experimental i destinada a ésser aplicada tan sols en un nombre reduït de termes municipals, on el problema de l'excessiva parcel·lació era especialment greu, com anuncia l'exposició de motius i estableix explícitament el primer dels articles de la llei. Així es va reconèixer igualment des de les instàncies oficials encarregades d'implementar-la, com palesa l'abundosa literatura oficial d'aquell moment.

Per a BENEYTO SANCHÍS¹⁴⁵ -aleshores director del *Servicio de Concentración Parcelaria*-, amb la llei de CP de 1952 es va obrir el que literalment anomena "primer período de iniciación y de ensayo". Més endavant, insisteix en la mateixa idea, tot referint-se a "lo que se inició en 1952 como un simple ensayo, apoyándose en una Ley de carácter provisional, con vigencia para cinco años ...". Ja al segle XVIII, JOVELLANOS¹⁴⁶ havia advertit al Govern contra el mimetisme de les experiències estrangeres al nostre país, tot recordant que "*acomodar á un tiempo, y á un pais lo que en otro pais, y otro tiempo ha probado bien, es la manía mas freqüente de los políticos*".

En el cas de la introducció de la institució de la CP en el nostre ordenament jurídic, els governants del moment no varen caure en aqueix parany, sinó que varen aplicar la que a hores d'ara és una pràctica generalitzada als Estats Units, com ens ensenyen OSBORNE i GAEBLER¹⁴⁷: quan s'ha d'introduir una reforma important, es prova primerament en un determinat territori, i només si hi reeixeix, s'implanta a nivell federal.

Quelcom de semblant es va practicar a casa nostra, amb molt d'encert, l'any 1952. Era lògic, per tant, que es dongués a aquella inicial llei de CP un caire provisional i d'assaig: com sia que, al nostre país, encara no hi havia cap mena d'experiència en aquest àmbit, es volia copsar - abans d'estendre'n l'aplicació a tot l'àmbit estatal - quins serien els resultats pràctics de la seva aplicació i com respondrien els propietaris i agricultors afectats, davant els canvis produïts en les seves explotacions agràries per la CP¹⁴⁸.

En el ja esmentat discurs de presentació de la llei, pronunciat en data 18 de desembre de 1952, el ministre Cavestany ja ho havia advertit clarament, tot justificant el seu caire experimental amb arguments tan convincents com ara aquest: "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".

¹⁴⁴Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al ...*, op. cit., p. 69 i 70.

¹⁴⁵Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Prólogo*, en l'obra de Luis GARCÍA DE OTEYZA, Miguel BUENO GÓMEZ i 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.

¹⁴⁶Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, op. cit., p. 94.

¹⁴⁷Vid. David OSBORNE i Ted GAEBLER, *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós, Barcelona i Buenos Aires, 1995, *in totum*.

¹⁴⁸Dos anys després, l'exposició de motius del Decret-Llei de 5 de març de 1954 confirmava aquest criteri, fent-hi esment del caràcter experimental de la CP, que es duia a efecte "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".

És per això que el propi BENEYTO SANCHÍS¹⁴⁹, en analitzar la llei que ens ocupa, manifesta que té tres característiques definitòries: el seu caràcter experimental ("la conceptuamos como una Ley de ensayos", diu expressament), la urgència¹⁵⁰ amb la qual va ésser promulgada (parla, a aquest respecte, d'una suposada "ansia de los pueblos españoles por la concentración, por cuanto han comprendido los beneficios que podían disfrutar") i la limitació territorial del seu abast.

Entenem que, amb aqueixa al·lusió al "ansia de los pueblos", l'aleshores Director del *Servicio de Concentración Parcelaria* es deixava emportar per un populisme excessiu, potser condicionat per les obligacions del seu càrrec i pel tenor habitual dels discursos polítics d'aquella època. La realitat, tanmateix, era ben diferent, ja que els propietaris rústics difícilment podien manifestar tant d'entusiasme per la CP, quan ni tan sols sabien per a què servia aquesta millora rural. Així ho confessava dos anys després - passada, per tant, l'eufòria oficialista pròpia de la celebració del desè aniversari de la introducció de la CP al nostre país - el Subdirector del mateix *Servicio*¹⁵¹, GARCÍA DE OTEYZA¹⁵². En opinió d'aquest autor oficialista, "hace diez años (és a dir, en el moment de la introducció a Espanya de la concentració) 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", afegint tot seguit que "este problema nunca había merecido la atención por parte del Poder Público, no obstante su gran importancia y extremada gravedad".

En qualsevol cas, el fet inqüestionable és la voluntat del legislador d'explicitar les tres característiques esmentades, cosa que es palesa en el primer dels articles de la norma, que comença amb aquests expressius mots: "Con carácter de urgencia y con finalidad fundamentalmente experimental en aquellas zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista carácter de acusada gravedad, ...".

Els estudis publicats als anys seixanta insistien en aqueixes tres característiques definitòries. En fa esment SANZ JARQUE¹⁵³ (el qual, d'altra banda, remarca que "el sistema que sigue para llevar a cabo la obra es el de la subrogación real") en el seu treball de 1963, i s'hi insisteix en el primer dels volums del llibre publicat pel Ministeri d'Agricultura¹⁵⁴ amb motiu del desè aniversari del Servei. En aquest darrer cas, a més a més, s'afegien dues característiques addicionals: el seu objectiu social i econòmic de contribució "tanto al bienestar de las clases de pequeños propietarios y empresarios agrícolas, como al mejor rendimiento económico de un extenso sector del suelo patrio" i la declarada voluntat de garantir els drets dels afectats, al qual objecte s'establia el corresponent sistema de recursos.

Quant a les finalitats d'aquesta norma jurídica - exposades clarament en el quart dels seus preceptes -, val a dir que coincideixen fil per randa amb les que encara ara estableix l'art. 173 de la LRDA, és a dir, l'agrupació de les parcel·les (amb tendència al "coto redondo"), la localització de les noves finques en el lloc que més faciliti el seu conreu, l'accés de les finques de reemplaçament a les vies públiques, etc.

És en atenció a aquestes finalitats que el legislador estableix tres classes de directrius:

1a) Directriu de caire econòmic: foment de la productivitat de la terra, al qual objecte s'ha d'afavorir l'optimització dels recursos disponibles a les explotacions agràries¹⁵⁵.

¹⁴⁹Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 77 a 81.

¹⁵⁰Aquesta urgència ja havia estat explicada als parlamentaris per Rafael Cavestany, el qual la hi va justificar "por considerar de inaplazable urgencia que dicha Ley sea promulgada ...", tot remarquant que, "si tiene algun defecto es el de llegar con retraso ...".

¹⁵¹La seva denominació oficial havia estat ja canviada per la de *Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*.

¹⁵²Luis GARCÍA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, op. cit., p. 26.

¹⁵³Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de la vigente Ley de Concentración Parcelaria*, "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", novembre de 1963, p. 8.

¹⁵⁴SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 50.

¹⁵⁵Observis la total coincidència d'aquest primer objectiu assignat legalment a la CP amb els termes en els quals l'art. 38 de la vigent Constitució configura el dret a la llibertat d'empresa. La doctrina constitucional ha remarcat la vigència d'aquest objectiu. Més encara, hi ha fonamentat la raó

2a) Directriu de caire jurídic: reordenació (per tal de racionalitzar l'estructura de les explotacions agràries) i escripturació de la propietat rústica.

3a) Directriu de caire social: estabilització de la població rural, augment del nivell de vida i correcció dels desequilibris que hi ha entre el camp i la ciutat.

A diferència del que mig segle abans havia esdevingut amb el ja esmentat Decret de 22 de març de 1907, les mesures de promoció de la CP de la Llei de 20 de desembre de 1952 varen ésser aplicades amb plena convicció des d'un primer moment¹⁵⁶, alhora que varen gaudir d'una certa acceptació popular, que BENEYTO SANCHÍS¹⁵⁷ magnifica sobremanera, assegurant que "las peticiones voluntarias de los agricultores solicitando la concentración parcelaria han sorprendido tanto al político como al legislador y al técnico".

Hi havia pressa per a implementar la nova regulació. Motius no en faltaven, perquè, com ha recordat BARCELÓ VILA¹⁵⁸, en el moment de la introducció de la CP en el nostre ordenament jurídic, "la cifra de agricultores era una de las más altas del siglo (5,3 millones) ...". És a dir, que la meitat de la població activa d'aquell moment històric estava ocupada en activitats agràries. Era, com indica l'esmentat autor, "la edad de oro de la agricultura tradicional". El col·lectiu que podia recollir directament els beneficis de la CP era, per tant, molt nombrós. És per això que, per tal de facilitar la implementació de la llei, el Ministeri d'Agricultura va aprovar tot seguit les següents ordres ministerials:

- Ordre de 16 de febrer de 1953, de creació del *Servicio de Concentración Parcelaria*, com a organisme gestor d'aquest tipus d'actuacions públiques.

- Ordre de 16 de febrer de 1953, que establí les primeres normes de procediment, pel que fa als expedients de concentració parcel·lària.

- Ordre de 2 de juliol de 1953, creadora de les Subcomissions de Treball, com a auxiliars de les Comissions Locals.

- Ordre de 26 d'octubre de 1953, per a la regulació de les obres i millores que havien d'acompanyar les actuacions de CP.

Poc després, es publicaven els següents decrets, mitjançant els quals s'ordenaven les primeres experiències de CP al nostre país:

- Els decrets de 2 d'octubre de 1953, pels quals es declarava d'utilitat pública i d'execució urgent la CP de les cinc primeres zones de l'Estat que havien de gaudir d'aquesta millora: Peñaflor de Hornija (Orense), Torrelobatón (Valladolid), Cantalapiedra (Salamanca), Frechilla de Almazán (Sòria) y Cogolludo (Guadalajara)¹⁵⁹, totes elles amb un alt grau de dispersió parcel·lària.

de ser de l'intervencionisme agrari. En aquest sentit es manifesta la STC 37/1987, de 26 de març, sobre la LARA. És molt significatiu, en aquest sentit, el seu FJ núm. 5, en el qual es recorda - tot comentant els termes del citat art. 38 CE - que "el ejercicio de las potestades que la Ley atribuye a la Administración debe ajustarse no a cualesquiera fines de interés público, sino muy precisamente a "criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos".

¹⁵⁶Rafael CAVESTANY Y DE ANDUAGA, en la defensa parlamentària de la llei, va comprometre la seva carrera política, per tal de garantir que es faria tot el possible per a implantar d'una vegada a casa nostra la CP. Hi assegurà que no passaria com en els seus precedents històrics, que varen fracassar, per manca de la necessària voluntat política (o, com va dir textualment l'esmentat Ministre, "por miedo a la impopularidad, al movimiento instintivo de los sentimentalismos inexpertos, al nerviosismo de los débiles ...").

¹⁵⁷Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Prólogo*, op. cit.

¹⁵⁸Luis Vicente BARCELÓ VILA, *Políticas de modernización ...*, op. cit., p. 172.

¹⁵⁹La gestió de tots aquests processos de CP s'encomanà directament al *Servicio de Concentración Parcelaria*. Creat i organitzat inicialment per l'Ordre de 6 de febrer de 1953 - que el situava sota la dependència de la Comissió Central i l'adscribia provisionalment a l'*Instituto de Estudios Agro-Sociales* - aviat augmentà les seves competències i el seu grau d'autonomia. La Llei de 20 de juliol de 1955 li va atorgar la categoria d'organisme autònom, cosa que confirmà l'art. 7è de la Llei de concentració parcel·lària, text refós de 10 d'agost de 1955, que el definia com "un Organismo del Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica, encargado de llevar a cabo la concentración en toda clase de terrenos".

- El Decret de 22 de gener de 1954, per a la zona de Torrebeña.
- El Decret de 29 de gener de 1954, per a la zona de Fuencemillán.

3.6 Altres antecedents normatius

3.6.1 El Decret-Llei de 5 de març de 1954

D'entrada, l'experiència concentradora iniciada arran de la Llei de concentració parcel·lària de 20 de desembre de 1952 va resultar més complicada del que s'havia previst, no tant per defectes de la pròpia llei com pel fet de què l'ordenament jurídic del moment no era el més adient per aquesta millora rural, la qual resultava afectada negativament per un seguit de preceptes legals i reglamentaris que endarrerien tot el procés de CP.

Alguns autors de l'època¹⁶⁰ van arribar a comentar, fins i tot, que eren tan greus les dificultats que plantejava la concentració parcel·lària -des de la vessant jurídica- que convertien aquesta actuació administrativa en un veritable trencaclosques, per a la desesperació dels juristes que hi havien d'intervindre.

L'aplicació es feia amb caràcter experimental i aquelles primeres experiències varen demostrar, en efecte, les greus dificultats de caire jurídic que hi oposava la normativa vigent. Recordem, a aquests efectes, que el propi Cavestany ja ho havia previst (*vid. supra*) en la seva defensa parlamentària de la llei. El propi òrgan gestor de la concentració exposava eixes dificultats d'implementació, en un llibre publicat pocs anys després. Vet aquí les principals barreres jurídiques que s'hi esmenten¹⁶¹:

- El Dret tradicional tenia en les finques un dels seus elements més estables de les relacions jurídiques. Cal recordar, en aquest sentit, que el Dret espanyol ha considerat sempre la finca com l'element objectiu més estable de les relacions jurídiques que hi fan relació. La CP, en canvi, havia de remoure necessàriament eixos elements fonamentals, capgirant, per tant, tots els drets, càrregues i altres situacions jurídiques que s'hi recolzaven.

- Els principis innats a la CP s'enfrontaven, d'altra banda, amb els principis rectoris de l'ordenament jurídic vigent. Cal recordar, a aquest respecte, que es tractava d'una institució jurídica importada d'altres països europeus, els ordenaments jurídics dels quals diferien en molts casos del vigent a casa nostra. Pensis, per exemple, en el concepte ultraliberal del dret de propietat que havia imposat el codi civil espanyol¹⁶², en base al qual eren impensables actuacions de limitació de la propietat privada com les que imposava la nova institució, inspirada en la funció social de la propietat.

- Els recursos tècnics i humans del moment feien poc menys que inviablable la pràctica de les notificacions pel sistema tradicional del procediment administratiu ordinari. I tanmateix era imprescindible que tots els afectats estiguessin assabentats en tot moment del desenvolupament d'unes actuacions públiques que havien d'afectar tan directament llurs patrimonis respectius. L'existència de finques sense amo conegut agreujava aquesta problemàtica.

- L'òrgan gestor de la CP no podia tirar endavant les noves xarxes de camins, desguassos i altres obres connexes, si no se l'autoritzava legalment per a ocupar les finques afectades, bé fos mitjançant ocupació temporal bé fos per expropiació.

- Finalment, la regulació d'aquella època establí un procediment administratiu en el qual primaven la burocràcia i la garantia de les actuacions front a l'eficàcia, l'eficiència i la

¹⁶⁰Per tots, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 33.

¹⁶¹SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 51 a 53.

¹⁶²Cal recordar que, a tenor de l'art. 348 del Codi civil, "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes". Aquí rau la principal problemàtica per a la introducció de la CP al nostre ordenament jurídic, com va renouar José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 60, per a qui "la contradicción se halla en relación con el concepto de propiedad acogido por el Código civil y por la propia Ley Hipotecaria".

urgència que requerien les actuacions de concentració.

En resum, els principis jurídics de la nova legislació de concentració parcel·lària eren tan oposats als del dret positiu vigent aleshores que s'hi generava una incòmoda aplicació pràctica. Per aquest motiu, s'imposava la necessitat d'una norma jurídica (amb rang legal) que obviés les esmentades dificultats de caire jurídic, com a única manera de garantir la continuïtat i la viabilitat pràctica de la institució.

El Decret-Llei de 5 de març de 1954 es va dictar per tal d'emplenar els buids legals que oferia, en aquests aspectes, la primera llei de CP. Per dir-ho amb paraules de SANZ JARQUE¹⁶³, el seu objectiu era "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".

Es tracta, per tant, d'una norma complementària de la legislació precedent i dictada amb caràcter d'urgència, però absolutament necessària per a donar viabilitat pràctica a la nova institució de la CP, la qual altrament hauria fracassat estrepitosament, víctima de les dificultats de caire jurídic que acabem d'exposar.

Eixa regulació legal fou desplegada mitjançant un reguitzell de normes reglamentàries, entre les quals destaca l'Ordre conjunta dels Ministeris de Justícia i d'Agricultura, de 22 de novembre de 1954, amb els 62 articles i dues disposicions finals de la qual es van desplegar les normes de rang legal que acabem d'exposar, establint-hi, per primer cop a Espanya, un procediment dissenyat específicament per a dur a terme les tasques de concentració.

Tot i tractar-se d'una ordre, la doctrina en destaca la importància fàctica, no sols perquè sistematitza la normativa vigent aleshores, sinó també (i principalment) perquè - com emfasitza SANZ JARQUE¹⁶⁴ - "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 aquest criteri el fet que la Llei de 10 d'agost de 1955 (que comentarem més endavant), en refondre tota la legislació vigent, deixa vigent aqueixa norma reglamentària¹⁶⁵, malgrat la derogació expressa que fa de les normes legals en base a les quals fou dictada.

3.6.2 Llei de concentració parcel·lària de 20 de juliol de 1955

La disposició addicional de la Llei de CP de 1952 havia previst la creació d'una comissió interministerial (amb representants d'Agricultura, Hisenda i Justícia), per tal que, abans de cinc anys, elaborés una llei de CP "con carácter definitivo", que substituís aquella regulació provisional, "a la vista de la experiencia que se derive de los trabajos y resultados de la concentración parcelaria". Atès que les greus dificultats d'implementació d'aquella primera regulació experimental impediéren diferir tant de temps l'adopció de les mesures legals necessàries per a la viabilitat de les actuacions de CP, es va haver d'aprovar - abans del previst i amb caràcter d'urgència - el ja citat Decret-Llei de 5 de març de 1954.

L'any següent, ja amb més tranquil·litat, s'aprojava la nova Llei de concentració parcel·lària, de 20 de juliol de 1955. Val a dir, emperò, que tampoc aquesta llei responia al manament legal de la precitada disposició addicional. Es tractava senzillament d'adoptar les mesures que hom considerava imprescindibles per a possibilitar la implantació de la CP amb un mínim de garanties legals. La pròpia llei de 1955 ho reconeixia explícitament en el seu preàmbul, fent-hi constar que no era la llei definitiva prevista pel legislador de 1952. Així i tot, tampoc es pot dir que sigui una nova llei provisional, perquè es va aprovar amb la declarada intenció de consolidar la institució jurídica de la CP a l'Estat espanyol. Les publicacions oficials de l'època¹⁶⁶ remarcaven aquest extrem, puntualitzant que "sí puede

¹⁶³ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., p. 9 i 10.

¹⁶⁴ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., p. 10.

¹⁶⁵ Vid. disposició final segona de la Llei de concentració parcel·lària de 8 de novembre de 1962, text refós aprovat per decret de la mateixa data.

¹⁶⁶ Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 57.

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 definitiva, la importància d'aquesta Llei rau en què completa la regulació vigent, introduint-hi les modificacions necessàries per a la continuació de les tasques de CP, alhora que atorga a aquella regulació un abast generalitzat, tant en el temps com en l'espai.

Amb aquest objectiu, la Llei inclou tot un seguit de normes de caire substantiu (per tal de facilitar la inscripció registral de les finques de reemplaçament sorgides de la concentració i d'impedir que aqueixes finques es tornin a dividir), de caire orgànic (per tal de potenciar l'òrgan gestor de la concentració, el *Servicio de Concentración Parcelaria*, el rang del qual s'eleva a la categoria d'organisme autònom de l'Administració de l'Estat, adscrit al Ministeri d'Agricultura i amb personalitat jurídica pròpia) i de caire procedimental (per tal de determinar la destinació de les finques de desconeguts i de les terres sobrants¹⁶⁷).

Finalment, la disposició final primera ordena al Govern la refosa de tota la normativa sobre concentració parcel·lària en un nou text amb rang de llei, en el termini de tres mesos.

3.6.3 Llei de Concentració Parcel·lària, text refós aprovat per Decret de 10 d'agost de 1955

Aquesta nova norma respon al manament de refosa legal previst a la Llei de CP de 20 de juliol del mateix any 1955. S'hi refonien, per tant, la Llei de 20 de desembre de 1952, el Decret-Llei de 5 de març de 1954 i la pròpia Llei de 20 de juliol de 1955. I tanmateix, no hom pot dir que sigui tan sols un text refós més, sinó que va ésser una norma de gran transcendència pràctica per al definitiu assentament de la CP en el nostre país. Hom pot dir que, si la Llei de 20 de desembre de 1952 va introduir provisionalment la CP a Espanya amb caràcter experimental i en un reduït nombre de zones, la sistematització i consolidació de la normativa reguladora de la institució va arribar-hi amb la Llei de concentració parcel·lària, text refós de 10 d'agost de 1955, aprovat per un decret de la mateixa data.

En successius estudis doctrinals d'aquella època, SANZ JARQUE remarcava la importància d'aquesta norma, des de dues perspectives diferents:

- Des del punt de vista pràctic, manifesta que "al amparo de ambos textos legales [es refereix a la Llei de 1952 i al text refós que ara ens ocupa] se inició la mejora de concentración en nuestra Patria¹⁶⁸". Referma aquesta afirmació amb unes dades estadístiques que avalen els bons resultats fàctics obtinguts amb la nova normativa, tot constatant que al mes de gener de 1958 ja s'havia estès la concentració a un total de 28 províncies¹⁶⁹. En aquell moment, ja s'hi havien concentrat 23 zones, amb un total de 32.766 hectàrees, i se n'estaven concentrant 666 més, les quals abastaven un total de 1.277.202 hectàrees.

- Des del punt de vista científic, interpreta que el text 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 concentrada¹⁷⁰".

¹⁶⁷ Aquesta regulació sobre la destinació de les finques de propietari desconegut aporta una solució que, al nostre parer, és millor que la que a hores d'ara estableix l'LRDA. L'art. 205.4 d'aquesta darrera norma destina les esmentades finques al patrimoni de l'Estat, sense que hi hagi cap motiu que ho justifiqui i sense condicionar-ne l'ús. En canvi, la Llei de 1955 - més assenyadament - encara que incorre en el mateix error de destinar les finques a l'Estat, si més no té l'encert d'orientar el seu ús en benefici del conjunt dels afectats, preveient expressament que el Servei de Concentració Parcel·lària en podrà disposar per a finalitats relacionades amb la CP.

¹⁶⁸ Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 497.

¹⁶⁹ Al mes de gener de 1958 la CP ja havia arribat a les províncies d'Àvila, Alaba, Badajoz, Burgos, Càceres, Cuenca, Granada, Guadalajara, La Coruña, León, Logroño, Madrid, Navarra, Orense, Palència, Pontevedra, Salamanca, Santander, Segovia, Soria, Teruel, Vizcaya, València, Valladolid, Zamora y Zaragoza.

¹⁷⁰ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., p. 10.

De les instàncies oficials estant¹⁷¹, s'ha pretès justificar l'aprovació d'aquest text refós en "el éxito de la misma [es refereix a la primera experiència duta a terme en matèria de CP], y la buena acogida que encontró por parte de los agricultores", argumentant que aquesta bona entrada de la institució al nostre país "obligaba a considerar el problema desde nuevos puntos de vista", argument que entra en contradicció amb la més verosímil opinió manifestada per Miguel BUENO¹⁷², al parer del qual, hi havia "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 veritat és que - triomfalismes oficialistes a part - la raó de ser d'aquesta nova norma és molt més prosaica, ya que simplement respon al manament legal inclòs a aquest objecte en la disposició final primera de la Llei de 20 de juliol de 1955, en la qual es fixava taxativament al Govern un termini de tres mesos per a què publicqués una refosa dels preceptes legals vigents en matèria de CP¹⁷³, com reconeix la seva exposició de motius.

3.6.4 Decret-Llei de 25 de febrer de 1960

Aquesta nova norma modificà el text refós de 10.8.1955 i autoritzà la publicació d'un nou text refós de la normativa vigent sobre CP.

Pel que fa a la seva part dispositiva, SANZ JARQUE¹⁷⁴ considera que es tracta d'una norma de gran interès - a més a més de per la renovada redacció que dona a alguns dels preceptes del text refós de 1955 -, per aquests dos motius cabdals:

1r) Perquè sistematitza els diferents tipus d'obres a fer amb motiu de la CP, classificant-les en tres grups:

- Obres indestriables de la concentració parcel·lària.
- Obres que, no essent imprescindibles per a la concentració, es duen a terme amb motiu de la realització d'aquesta millora.
- Obres agrícoles d'interès privat.

2n) Perquè, en potenciar les facultats del *Servicio de Concentración Parcelaria*, va possibilitar una implementació més àgil i eficient de la CP arreu del país.

3.6.5 Llei de 14 d'abril de 1962

Deu anys després de la promulgació de la Llei de CP de 1952, hom va considerar que ja era

¹⁷¹ Vid., ad exemplum, SNCYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 57.

¹⁷² Cfr. Miguel BUENO, op. cit., p. 155.

¹⁷³ A nivell reglamentari, aquest text va ser desplegat per les següents normes:

- Decret de 9 de desembre de 1955, mitjançant el qual s'organitza el *Servicio de Concentración Parcelaria*, concebut com a organisme autònom de l'Administració de l'Estat.
- Ordre conjunta de 14 de març de 1956 (derogada posteriorment, per Ordre de la Presidència de 13 de juliol de 1960), sobre coordinació de la CP amb el Cadastre.
- Ordre de 28 de maig de 1956, sobre crèdit agrícola en zones de CP.
- Ordre de 3 de juliol de 1956, per la qual s'eximeixen del pagament dels impostos sobre drets reals i actes jurídics documentats les transmissions generades per la CP.
- Ordre de 20 de juliol de 1956, sobre concentració de béns comunals.
- Decret de 26 de juliol de 1956, sobre aranzels especials per als Registradors i Notaris que actuïn en operacions relacionades amb la CP.
- Ordre de 27 de juliol de 1956 (derogada pocs anys després, per Ordre de 23 de desembre de 1961), sobre cessió al *Servicio de Concentración Parcelaria* de finques adjudicades inicialment a l'Hisenda estatal, com a conseqüència de deutes fiscals.
- Ordre de 29 de novembre de 1956, sobre tramitació dels expedients de classificació dels camins ramaders que hi ha a les zones de CP.
- Ordre de 27 de desembre de 1957, sobre cessió al *Servicio de Concentración Parcelaria* de finques adjudicades a Hisenda per deutes fiscals.
- Decret de 10 d'octubre de 1958, pel qual es declara el procediment de CP com a especial, als efectes de la Llei de Procediment Administratiu (en endavant, LPA).
- Decret de 16 juliol de 1959, dictat (com l'Ordre de 22 d'octubre de 1958) per a l'adaptació de les normes del procediment de CP a l'LPA de 1958.

¹⁷⁴ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio ...*, op. cit., p. 11 i 12.

arribat el moment de cloure la fase experimental de la institució i d'establir les bases per a la revisió i sistematització del reguitzell de normes jurídiques que l'afectaven d'alguna manera.

Aquesta era una tasca de poc lluïment polític, però totalment necessària per a la consolidació definitiva de la institució a Espanya. I així ho van entendre els governants del moment, com ho palesà l'aleshores Ministre d'Agricultura, Cirilo CÀNOVAS, el qual, en el seu discurs de presentació de la Llei, argumentà que "el arma de que ahora queremos dotar a la concentración parcelaria es de tal necesidad que no precisa encomio".

Amb aquests condicionaments de partida, la Llei apareix imbuïda d'un cert caire codificador. Paradoxalment, però, des d'un punt de vista estructural, es manifesta com una Llei un xic desgavellada i d'escassa qualitat tècnica, cosa que s'ha reconegut àdhuc des de les instàncies oficials¹⁷⁵. La raó d'aquesta aparent contradicció és que aquesta norma legal no està concebuda com una regulació completa i sistematitzada de la CP, sinó que el legislador hi dedica principalment els seus esforços a emplenar els buids legals palesats fins aleshores, a rectificar les mancances i disfuncions detectades en l'aplicació pràctica de la legislació vigent, i, finalment, a millorar el procediment, introduint-hi els criteris de flexibilitat i de simplificació que es consideraven necessaris per a facilitar el normal desenvolupament de les actuacions de concentració. Per tant, la Llei no s'ha d'analitzar com un text normatiu compacte i ordenat, perquè no era aquest l'objectiu que s'hi havia proposat el legislador.

La veritable transcendència de la norma - de la qual SANZ JARQUE¹⁷⁶ opina que "marca un hito importante en la historia legislativa de la Concentración Parcelaria" - rau en que obre el camí per a una immediata refosa normativa, que (aquesta sí) havia d'establir una regulació integral, sistematitzada i coordinada de la institució jurídica de la CP. No cal dir que el legislador deixa aquesta darrera tasca sistematitzadora en mans del Govern, al qual ordena (art. 36) que refongui en un nou text normatiu la legislació específica de la CP, així com els preceptes d'altres normes legals que d'alguna manera l'afectin.

3.6.6 Llei de concentració parcel·lària, text refós del Decret 2799/1962, de 8 de novembre

Aquest text refós - que respon al manament de l'art. 36 de la Llei de 14 d'abril de 1962 - constitueix l'antecedent legislatiu més immediat de la vigent LRDA, pel que fa a la regulació sistematitzada del procediment de CP i dels seus efectes jurídics. La doctrina de l'època se'n va ocupar abastament. SANZ JARQUE¹⁷⁷, que probablement és l'autor que ha analitzat el contingut normatiu de la Llei de 1962 de forma més completa, objectiva i fonamentada, s'ha preocupat de remarcar-ne tant els seus indubtables encerts com les seves mancances:

- Pel que fa, en primer lloc, als encerts, assenyala que el millor de la Llei és que, d'una banda, gaudeix d'una estructura quasi perfecta ("Es una ley extrañamente bien construída desde el punto de vista técnico" i, de l'altra, té la virtualitat de servir de base per a l'establiment d'una futura codificació de la legislació agrària¹⁷⁸:

- Quant a les mancances de la Llei, l'esmentat catedràtic li critica el caràcter excessivament reglamentari i l'excessiva supeditació a la legislació anterior, per bé que

¹⁷⁵ Vid. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 63.

¹⁷⁶ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., p. 12.

¹⁷⁷ Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., p. 14 a 41.

¹⁷⁸ En paraules del mateix SANZ JARQUE, la llei 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*". S'apuntava així al vell objectiu d'una Llei Agrària, per la qual ja suspiraven els pensadors liberals del segle XVIII, i molt especialment JOVELLANOS (vid. Juan VELARDE FUERTES, op. cit., p. 54). La realitat posterior, tanmateix, va defraudar aitals expectatives: ni l'esmentat objectiu d'una Llei Agrària que realment mereixés aquest nom ni el de l'elaboració d'un autèntic codi rural (a imitació del *Code Rural* vigent a França) - que igualment insinua l'autor de referència - varen esdevenir finalment realitat.

La vigent LRDA està, al nostre parer, molt lluny de respondre a eixos ideals codificadors de la legislació agrària, tant per les seves mancances estructurals com per la parcialitat de la regulació agrària que hi està refosa. De fet, tampoc era aquest l'objectiu de la llei, atès que la seva pròpia exposició de motius declara que es redacta el text refós, no com una autèntica codificació agrària, sinó com "un paso importante en el camino de la codificación del Derecho agrario". I cal reconèixer que aquest limitat objectiu sí que l'acompleix, tot i les esmentades mancances estructurals.

reconeix que no es tractava tampoc de fer una Llei de principis.

Certament, hi va mancar empena per a fer una Llei més oberta i més ambiciosa, en la que podien haver-se acollit les darreres tendències europees en matèria de CP, particularment pel que fa a les mesures de protecció del medi ambient i de millora de l'entorn natural. De tot això, emperò, tindrem ocasió de parlar abastament quan arribi el moment de fer l'anàlisi crítica del procediment de concentració. És per això que renunciem a endinsarnos aquí en el contingut normatiu d'aquest text refós - per tal d'evitar duplicitats expositives -, ben entès que coincideix substancialment amb la regulació de la institució jurídica de la CP que estableix la vigent Llei de reforma i desenvolupament agrari, text refós aprovat per Decret 118/1973, de 12 de gener.

En definitiva, la Llei en qüestió - una nova manifestació del que BALLARIN MARCIAL¹⁷⁹ qualificà en el seu moment com la "progresiva penetración o influencia de la técnica en el Derecho" - ha merescut els millors elogis de la doctrina especialitzada en la matèria, puix que, com comenta SANZ JARQUE¹⁸⁰, "permitió superar el temor del legislador e hizo posible llevar a cabo con todo éxito las primeras concentraciones iniciadas a título experimental ...".

Diguem, finalment, que, abans de què esdevingués dret positiu la vigent LRDA, es van publicar dues normes jurídiques que considerem de gran interès per a l'estructuració de l'Administració gestora de la CP:

- El Decret de 7 de desembre de 1962, sobre reorganització del Ministeri d'Agricultura, que canvià el nom de l'antic SCP pel de *Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*, potenciant-ne les funcions i augmentant-ne la categoria.

- La Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'*Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario*, mitjançant la qual es va substituir l'òrgan tradicionalment gestor de la concentració per aquest nou organisme públic.

Aquesta darrera norma legal ha tingut una gran transcendència històrica, no sols pel que fa a la creació de l'IRYDA, sinó principalment perquè la seva disposició addicional quarta encomana al Govern l'elaboració del text refós que finalment s'aprovaria amb la denominació - imposada també pel legislador de 1971 - de "Llei de reforma i desenvolupament agrari", on es troba a hores d'ara la base de la regulació estatal de la CP.

D'aquesta darrera norma legal ens ocuparem abastament al llarg d'aquest estudi, raó per la qual obviem la seva anàlisi en aquest epígraf, per bé que no podem silenciar-hi que, en temps del ministre LAMO DE ESPINOSA¹⁸¹, va haver-hi dos intents de reformar aquest text refós, per tal d'agilitar i adaptar-lo a la nova realitat de l'agricultura espanyola:

1r) L'avantprojecte de Llei de modificació de l'LRDA.

2n) El projecte de Llei de concentracions parcel·làries accelerades, reiteratives i contractades.

Val a dir, però, que es tracta de sengles intents frustrats: el primer ni tan sols va ser tramès al Parlament; el segon sí que hi va arribar, però no en va sortir aprovat.

¹⁷⁹Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, op. cit., p. 69 i 70.

¹⁸⁰Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de ...*, op. cit., p. 9.

¹⁸¹Cfr. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida ...*, op. cit., p. 58.

