

CONCENTRACIÓN PARCELARIA, POSESIÓN Y PROPIEDAD

Alfonso Luis Blanco Higuera

Asesor Jurídico. Gobierno de Cantabria

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Javier GÓMEZ GÁLIGO, don Fernando CALBACHO LOSADA, don Carlos CALVO CALVO, doña Matilde CUENA CASAS y don Claudio RAMOS RODRÍGUEZ.

EXTRACTO

Más allá de la erradicación del minifundio y de la excesiva parcelación de la tierra, el efecto capital de la concentración parcelaria se encontraría en la transformación de la posesión en propiedad, dado que –una vez que las bases de la concentración declaran en firme el dominio a favor del poseedor de la tierra en concepto de dueño– este se convertirá en el postrer titular registral de las fincas que reemplacen a las parcelas poseídas, en una suerte de prescripción adquisitiva del dominio –*ope legis* y transitoria– que prevalecerá incluso frente al propietario no poseedor registralmente inscrito, sobre quien se invertirá la carga de accionar jurisdiccionalmente en reclamación de su dominio. La causa de esta mutación jurídica radicaría en la presunción legal de dominio a favor del poseedor civil, al igual que ocurría con la presunción legal de posesión pública *ad usucapionem* que operaba la legislación forestal respecto de los montes catalogados de utilidad pública, pudiéndose afirmar que en ambos supuestos latía una confesa apuesta del legislador por solventar la problemática suscitada por la endémica ausencia de titulación tabular del agro.

Palabras claves: concentración parcelaria, posesión y propiedad.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

REPARCELLING, POSSESSION AND PROPERTY

Alfonso Luis Blanco Higuera

ABSTRACT

Beyond the eradication of small farms and excessive fragmentation of land, capital, land consolidation effect would find in the transformation of possession into property, since –once the basis of the concentration declare firm the domain in favor of the owner of the land in respect of owner– it will become the registered holder latter end of the farms to replace those owned plots, in a kind of acquisitive prescription of ownership –«ope legis» and transiently– prevail even against the owner not entered in the register holder, upon whom the burden of jurisdictional actions will be invested in its domain claim. The cause of this legal mutation lie in the legal presumption of ownership in favor of civil possessor, as was the case with the legal presumption of public possession «ad usucapionem» operating forest legislation concerning the mountains cataloged of public utility, being able to say that in both cases beating an avowed commitment of the legislator to resolve the problems raised by endemic absence of tabular degree in rural land.

Keywords: reparcelling, possession and property.

Sumario

1. La concentración parcelaria como concentración del dominio rústico
2. El procedimiento de concentración como catalizador de la reunificación de la tierra
3. La prevalencia en la concentración del hecho posesorio sobre la realidad registral
4. El paralelismo de la presunción legal de dominio en la concentración y en la legislación forestal
5. El efecto capital de la concentración: la transmutación del poseedor en propietario
6. Una breve reflexión final

Bibliografía

1. LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA COMO CONCENTRACIÓN DEL DOMINIO RÚSTICO

En el presente epígrafe se abordará, como cuestión introductoria previa, un breve esbozo sobre esta peculiar institución, atendiendo a sus antecedentes, fines y naturaleza y régimen jurídico.

Al efecto, recordar que la técnica agronómico-jurídica de la concentración parcelaria surgió históricamente para hacer frente a un grave problema de origen en la propiedad rústica, cual era su excesivo fraccionamiento y parcelación. Ya de antiguo, en nuestro país se apuntaron como causas del problema los primitivos repartos comunales, los sucesivos repartos posteriores del territorio en un número de parcelas igual al de vecinos y el sistema jurídico de reparto hereditario de la tierra, dándose lugar con ello a un gran número de parcelas que trajo como consecuencia una excesiva longitud de linderos, con pérdida considerable de terreno y aumento de los gastos de producción¹.

De este modo, la concentración parcelaria –como técnica de reorganización territorial– tratará fundamentalmente de poner remedio a los citados fenómenos del fraccionamiento y la parcelación de las propiedades, entendiéndose por fraccionamiento el estado de un territorio en el que las divisiones de la propiedad son cada vez más numerosas y, a la vez, más pequeñas; entendiéndose por parcelación la dispersión de las parcelas de tierra que constituyen el conjunto de un dominio perteneciente a un mismo propietario o cultivado por un mismo aparcerero o arrendatario. En tal sentido, quien fuera letrado del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural –Juan José SANZ JARQUE– ya nos ilustraba al respecto del problema de la excesiva parcelación de la tierra que, a su juicio, presentaba dos aspectos: de un lado, el «minifundismo», consistente en la división de la superficie agrícola en un gran número de explotaciones de dimensiones excesivamente reducidas; de otro lado, la «parcelación», consistente en la diseminación o dispersión de las pequeñas parcelas que constituyen una explotación².

Por otro lado, decir que la concentración parcelaria respondió desde el principio a una multiplicidad de finalidades adicionales, que ya se plasmaron en su momento en el artículo cuarto de nuestra primera Ley sobre Concentración Parcelaria, de 20 de diciembre de 1952³. Comentan-

¹ Ministerio de Fomento (1907: 13, 15 y 16); SANZ JARQUE (1963: 2).

² Para designar estos fenómenos del minifundismo y de la parcelación, se suelen emplear también las voces «microfundio» y «microparcelamiento» o «parvifundio» –respectivamente–, hablándose en Francia de *morcellement* en el primer supuesto y de *parcellement* en el segundo: SANZ JARQUE (1963: 1)

³ Dicho precepto, a los efectos que aquí interesan, estableció lo siguiente: «Mediante las operaciones de concentración parcelaria se procurará el logro de las siguientes finalidades: a) Asignar a cada propietario en coto redondo o, si esto

do dicho precepto, BALLARÍN MARCIAL consideraba –al hilo de lo establecido en las letras b) y d) del citado artículo– que el legislador pareció configurar la concentración como un proceso de reorganización de la empresa productiva más que del dominio agrario, aunque se acabó tomando como base principal e inmediata de la concentración al derecho de propiedad, en lugar de apoyarse exclusivamente en la empresa agraria, si bien la tendencia iniciada entonces se encaminaría a tratar de hacer coincidir legalmente propiedad y empresa, con medidas tales como el retracto, las normas de acceso a la propiedad, colonización, etc., y esa parecería haber sido la dirección adoptada por el legislador, introduciendo un nuevo concepto de explotación cuyo centro sería la «casa de labor», eje alrededor del cual operaría la agrupación de parcelas⁴.

Por su parte, para SANZ JARQUE –atendiendo a lo preceptuado en el artículo segundo del texto refundido de las Leyes de Concentración Parcelaria de 10 de agosto de 1955⁵– el proceso de concentración respondería, en primer lugar, a finalidades técnico-agronómicas conforme prevenían las letras a) y b) del citado precepto, siendo esencialmente una concentración del dominio y, supletoriamente, de derechos de explotación, uso y aprovechamiento⁶. En segundo término, consideraba SANZ JARQUE que la concentración parcelaria respondería también a unas finalidades jurídicas, las cuales serían, en esencia, operar una subrogación real y ordenar material y formalmente la propiedad concentrada, dotándola de titulación pública a inscribir en el Registro de la Propiedad, perpetuando y preservando con ello la propiedad rústica concentrada⁷. Por último, el citado autor señalaba un conjunto de finalidades sociales del proceso de concentración parcelaria para un mejor cumplimiento de la función social de la propiedad, tales como –entre otras– determinar las unidades indivisibles de cultivo, suprimir las explotaciones antieconómicas o realizar todo tipo de obras⁸.

Contemplando en la actualidad el contenido de la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973⁹, puede concluirse afirmando que los criterios y finalidades del proceso de concentración parcelaria alumbrados hace más de 60 años continúan plenamente vigentes, tanto en

no fuese posible, en un reducido número de parcelas, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a las que anteriormente poseía. (...). b) Reunir, en cuanto sea conciliable con lo preceptuado (en el apartado anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando estas pertenezcan a distintos propietarios. c) Dar a las nuevas parcelas acceso a las vías de comunicación, para lo cual se modificarán o crearán los caminos precisos. d) Emplazar a las nuevas parcelas de forma que puedan ser bien atendidas desde el lugar en que radique la casa de labor de la explotación. (...)».

⁴ BALLARÍN MARCIAL (1953: 73 a 75).

⁵ Artículo segundo este trasunto del artículo cuarto de la citada Ley de 1952, antes transcrito, si bien ahora con una finalidad adicional –recogida en la letra c)–, que sería la siguiente: «c) Aumentar la extensión de las pequeñas parcelas cuya extensión resulte antieconómica».

⁶ SANZ JARQUE (1961: 35 y 36); SANZ JARQUE (1963: 20 y 21).

⁷ SANZ JARQUE (1961: 39 y 40); SANZ JARQUE (1963: 21 y 22).

⁸ SANZ JARQUE (1961: 43 a 45); SANZ JARQUE (1963: 23 a 25).

⁹ Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero (en adelante, LRDA).

lo que respecta a las finalidades generales de naturaleza técnico-agronómica¹⁰, como en lo que atañe a las de naturaleza jurídica y social, respondiendo dicho proceso –en definitiva– al sentido más amplio o lato de la concentración parcelaria que nos señalaba BENEYTO SANCHÍS, cual es aquel que acomete no solo la mera agrupación de parcelas, sino esta acompañada del trazado de vías de comunicación y de la realización de mejoras territoriales¹¹, proceso de concentración que –en cualquier caso, en atención a su naturaleza y finalidades y aunque resulte ocioso recordarlo– solo puede afectar a tierras de naturaleza rústica incluidas en el correspondiente perímetro¹².

Toca abordar ahora el tema de la naturaleza jurídica de la concentración parcelaria, atendiendo para ello a sus efectos o consecuencias. La doctrina coincidió siempre en que la naturaleza de la concentración parcelaria sería la propia de una subrogación real¹³. La concentración parcelaria no otorgaría, modificaría ni extinguiría derechos, sino que tan solo modificaría la base objetiva de aquellos en una suerte de subrogación real¹⁴, transformando cualitativa y objetivamente –sin extinguirlo– el derecho de propiedad, por cambio de una cosa por otra de igual especie¹⁵. Precisamente por ello, jurídicamente la concentración parcelaria sería una institución de Derecho privado¹⁶, no garantizando la concentración la legitimidad de los derechos reales, sino la equivalencia entre las parcelas aportadas y las fincas de reemplazo que las sustituyan¹⁷, y ello

¹⁰ Al efecto, el artículo 173 de la LRDA dispone lo siguiente: «La concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto, y realizando las compensaciones entre clases de tierras que resulten necesarias, se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía. b) Adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios. c) Suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie. 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, o su finca más importante. e) Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos». El contenido de este precepto procede de los artículos 4 y 6 de la Ley sobre Concentración Parcelaria de 1952, 2.º del texto refundido aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955 y 2.º del texto refundido de 1962.

¹¹ BENEYTO SANCHÍS (1955: 84).

¹² VIDAL FRANCÉS (1958.a: 70).

¹³ Y así, por cierto, se pronunciaba la parte expositiva de la Ley de 1952 al decir que la concentración «...respeta plenamente el derecho de los propietarios de las parcelas diseminadas, ya que la sustitución de estas solo implica una subrogación real en beneficio de aquellos, en cuanto reciben otras de análogo valor y de condiciones más favorables y económicas para su cultivo».

¹⁴ SANZ JARQUE (1961: 46); GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA (1963: 23 a 26).

¹⁵ BALLARÍN MARCIAL (1953: 84 y 86).

¹⁶ SANZ JARQUE (1963: 19).

¹⁷ En este mismo sentido parece pronunciarse la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cabiendo citar al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 13 de junio de 1986. Ponente: Excmo. Sr. Aurelio Botella Taza (RJ 1986/4728), cuyo fundamento de derecho primero afirmó con rotundidad que la equidad de compensaciones: «...es finalidad de la concentración de conformidad con el artículo 173 de la citada ley reguladora...».

—como luego se expondrá— aun a costa de los derechos del legítimo propietario no poseedor. En la actualidad, la doctrina considera subsistente la noción de que la concentración parcelaria operaría sobre la idea jurídica de la subrogación real, como así parece inferirse de la redacción del artículo 230.1 de la LRDA¹⁸.

Penetrando ahora en el régimen jurídico de la concentración parcelaria, decir que —como antecedentes normativos en nuestro país encaminados, aunque con bastante timidez y escasa aplicación, a evitar la excesiva parcelación— la doctrina apunta a los artículos 1.056 y 1.523 del Código Civil¹⁹. Así, el primero de los preceptos citados establece —eso sí, con ciertas matizaciones— un derecho de retracto para los propietarios colindantes en los casos de venta de fincas rústicas de cabida no superior a una hectárea²⁰, otorgando el segundo al testador la facultad de conservar indivisa la explotación agrícola compensando en metálico a los restantes legitimarios²¹, si bien esta norma no dejaba de reconocer una mera facultad que podía ejercerse o no, habiéndose de esperar hasta 1907 para atisbar un primer intento sistematizado de regulación de esta materia, año en el cual un Real Decreto de 22 de marzo creó una comisión para el estudio de las causas y efectos de la excesiva división de la tierra y la proposición de medidas para remediar las perniciosas consecuencias de aquella, comisión que alumbró un proyecto de ley de 60 artículos, proyecto que ni llegó a debatirse en sede parlamentaria.

Tras los estudios y trabajos previos realizados por el Instituto de Estudios Agro-Sociales, se promulgó la Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre Concentración Parcelaria²², primera norma sobre la materia en nuestro país, que se dictó con carácter experimental, provisional y urgente, a modo de

¹⁸ CORRAL DUEÑAS (1979: 16). El apartado 1 de dicho precepto reza del siguiente tenor literal: «1. El dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración pasarán a recaer inalterados sobre las fincas de reemplazo del modo y con las circunstancias que establece la presente ley». Sus antecedentes han de encontrarse en el artículo 5 de la Ley sobre Concentración Parcelaria de 1952, en el artículo 3 del texto refundido aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955, en el artículo 3 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, así como en el artículo 65 del texto refundido de 1962.

¹⁹ BENEYTO SANCHÍS (1955: 82); SANZ JARQUE (1963: 3).

²⁰ El artículo 1.523 del Código Civil reza del siguiente tenor: «También tendrán el derecho de retracto los propietarios de las tierras colindantes cuando se trate de la venta de una finca rústica cuya cabida no exceda de una hectárea. El derecho a que se refiere el párrafo anterior no es aplicable a las tierras colindantes que estuvieren separadas por arroyos, acequias, barrancos, caminos y otras servidumbres aparentes en provecho de otras fincas. Si dos o más colindantes usan del retracto al mismo tiempo, será preferido el que de ellos sea dueño de la tierra colindante de menor cabida; y si las dos la tuvieren igual, el que primero lo solicite».

²¹ La redacción originaria del segundo párrafo del artículo 1.056 del Código Civil disponía lo siguiente: «El padre que en interés de su familia quisiera conservar indivisa una explotación agrícola, industrial o fabril, podrá usar de la facultad concedida en este artículo [esto es, la partición de sus bienes], disponiendo que se satisfaga en metálico su legítima a los demás hijos». Por su parte, el apartado 1 de la disposición final primera de la Ley 7/2003, de 1 de abril, de la sociedad limitada Nueva Empresa por la que se modifica la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, varió la redacción de este segundo párrafo, introduciendo ciertas precisiones en cuanto a la forma de compensar, amén de sustituir ciertas voces por otras más acordes con la realidad actual, pero sin afectar a la esencia del precepto.

²² En lo sucesivo, LCP.

carta magna de la concentración parcelaria, que necesitaría desarrollarse normativamente pero cuyos preceptos –decía la doctrina entonces y puede decirse también hoy– constituyen el antecedente y la base de la legislación actual sobre concentración²³. Tras esta ley seminal sobre la concentración parcelaria, se dictaron una pléyade de disposiciones legales y reglamentarias que completaron y refundieron sucesivamente todas las normas promulgadas al efecto con posterioridad a Ley de 1952²⁴.

Una nueva etapa sobre el régimen jurídico de la concentración parcelaria se inició tras la promulgación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, regulándose aquella en el título VI –y bajo la rúbrica «Concentración parcelaria» (arts. 171 a 240)– de su libro III («Actuaciones en comarcas o zonas determinadas por decreto»), procediendo el apartado 1 de su disposición final derogatoria a derogar expresamente el TRLCP de 1962, derogando genéricamente su apartado 2 las restantes disposiciones de carácter general con rango de ley relativas –entre otras materias– a concentración parcelaria.

En cualquier caso, recordar que a esta normativa estatal deben añadirse hoy las leyes autonómicas dictadas en el ejercicio –entre otras– de las competencias estatutariamente asumidas en materia de ordenación del territorio²⁵, agricultura y ganadería (de acuerdo con la ordenación general de la economía)²⁶, montes y aprovechamientos forestales²⁷ y gestión en materia de protección

²³ BALLARÍN MARCIAL (1953: 87 a 90); SANZ JARQUE (1963: 8 y 10).

²⁴ No en vano, esta Ley de 1952 podría conceptuarse como una «ley de ensayos», que no hizo otra cosa que habilitar directrices generales a desarrollar con posterioridad a medida que fuera preciso: BENEYTO SANCHÍS (1955: 89). Así, y sin afán de exhaustividad, citar en primer lugar –dentro del tupido conjunto de normas que desarrollaron y complementaron la primigenia Ley de 1952– la Orden de 16 de febrero de 1953, por la que se dictaron normas de procedimiento sobre concentración parcelaria; la antedicha Ley de 1952 se vio posteriormente complementada por el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954, que introdujo importantes innovaciones en materia de procedimiento; asimismo, citar la Orden conjunta de los Departamentos de Justicia y Agricultura de 22 de noviembre de 1954, por la que se modificaron las normas de procedimiento sobre concentración parcelaria y que supuso en su momento la primera sistematización detallada del mismo, constituyendo su armazón normativo hasta la promulgación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Esta nueva etapa normativa se vería posteriormente coronada por la Ley de 20 de julio de 1955, que reguló aspectos hipotecarios relativos a la inscripción registral de la nueva ordenación de la propiedad resultante del proceso de concentración. Este periodo concluyó con el texto refundido de las Leyes de Concentración Parcelaria, aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955, que refundió el contenido de las Leyes de 1952 y 1955 y del Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954. La que podría considerarse como tercera y última etapa en la evolución de los precedentes normativos de la regulación de la concentración parcelaria, podría considerarse iniciada a partir del Decreto-Ley 1/1960, de 25 de febrero, que adaptó a la concentración parcelaria la legislación vigente en el Ministerio de Agricultura sobre obras. Posteriormente, se promulgaría la Ley 3/1962, de 14 de abril, complementaria de la de Concentración Parcelaria, cuyo contenido e innovaciones fueron recogidas en el postrer texto refundido de la legislación sobre concentración parcelaria, aprobado por Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre (en adelante, TRLCP), que refundió y coordinó los preceptos con rango de ley sobre la materia, marcando este texto el final de la evolución de los antecedentes normativos de la regulación actual sobre concentración parcelaria.

²⁵ Artículo 148.1.3.ª de la Constitución Española (CE).

²⁶ Artículo 148.1.7.ª de la CE.

²⁷ Artículo 148.1.8.ª de la CE.

del medio ambiente²⁸, si bien todo ello dentro del marco de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias²⁹.

2. EL PROCEDIMIENTO DE CONCENTRACIÓN COMO CATALIZADOR DE LA REUNIFICACIÓN DE LA TIERRA

El procedimiento administrativo de concentración parcelaria se alza como uno de los más peculiares de nuestro ordenamiento, caracterizándose por su naturaleza especial –alejándose claramente en algunos aspectos de las disposiciones generales reguladoras de los procedimientos administrativos³⁰– así como por la naturaleza mixta, técnico-jurídica, de sus actuaciones³¹ y por su arquitectura compleja, al ser un auténtico «procedimiento de procedimientos»³². En atención a los fines perseguidos, este procedimiento va a inspirarse en una serie de principios que –aun siendo comunes a los procedimientos administrativos en general– algunos van a desplegar en la concentración unos efectos aún más intensos que en otros procedimientos, precisamente por su peculiar naturaleza. Estos principios serían los de publicidad, audiencia, inmediatez y preclusividad³³, principios todos ellos que tendrán a la celeridad del procedimiento de concentración como divisa.

En relación con la publicidad de las actuaciones procedimentales, recordar que la jurisprudencia siempre mantuvo la legalidad y vigencia del específico régimen de publicidad edictal y en diarios oficiales establecidos en la LRDA para comunicar las actuaciones administrativas del proce-

²⁸ Artículo 148.1.9.ª de la CE.

²⁹ Reglas 8.ª, 13.ª y 23.ª, respectivamente, del artículo 149.1 de la CE.

³⁰ Carácter especial este del que le dotó expresamente el legislador en el Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se señalaron los procedimientos especiales que, por razón de su materia, continuarían vigentes a la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, decreto aquel cuyo artículo primero –en su apartado vigésimo segundo– consideró como procedimiento administrativo especial el de concentración parcelaria, atendiendo para ello a «las peculiares características de las materias administrativas a que se aplican», conforme rezaba la parte expositiva del citado decreto. Por su parte, el Decreto 1305/1959, de 16 de julio, adaptó las normas de procedimiento del entonces Servicio de Concentración Parcelaria a la antedicha Ley de 17 de julio de 1958. SANZ JARQUE (1963: 19 y 37).

³¹ La doctrina no tuvo dificultades en mostrarse unánime a la hora de afirmar esa doble naturaleza técnica y jurídica del entonces naciente procedimiento español de concentración parcelaria, en donde se imbricarían las vertientes agronómica y jurídica necesarias para alcanzar su finalidad. BALLARÍN MARCIAL (1953: 78); BENEYTO SANCHÍS (1955: 86); SANZ JARQUE (1963: 38).

³² Estos procedimientos serían tres –decreto de concentración, bases de concentración y acuerdo de concentración–, que funcionarían como fases o etapas preclusivas del procedimiento de concentración y que actuarían engarzadas entre sí por el acto definitivo que las finaliza –y por ello la LRDA alude a tales procedimientos como fases de la concentración nominadas por el acto que las da término– de modo que la finalización y firmeza de cada procedimiento detonaría el inicio del siguiente. VIDAL FRANCÉS (1958.b: 42); VIDAL FRANCÉS (1959: 51); ALENZA GARCÍA (1996: 92, 93, 98, 117 y 118).

³³ BENEYTO SANCHÍS (1955: 86 y 87); SANZ JARQUE (1963: 40, 41 y 74 a 76).

dimiento de concentración parcelaria, pudiendo citarse, entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4.ª) de 16 de febrero de 2005, Recurso de Casación 2706/2002 (ponente: Excma. Sra. Celsa Pico Lorenzo)³⁴. No obstante la uniformidad y claridad de nuestra jurisprudencia sobre el tema, cabe citar aquí otra sentencia que parece acoger un cambio radical del criterio expuesto, cual es la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4.ª) de 3 de junio de 2009, Recurso de Casación 5551/2007 (ponente: Excma. Sra. Celsa Pico Lorenzo), cuyo fundamento de derecho quinto pareció decantarse por la necesaria notificación individual de las actuaciones de concentración parcelaria³⁵. Sin embargo, y a pesar del tajante cambio de criterio jurisprudencial apuntado, parece difícil que la notificación personal –salvo en lo que se refiere a la notificación en materia de recursos administrativos– pueda sustituir en todo caso al mecanismo de la publicación oficial y por edictos de las actuaciones administrativas del procedimiento de concentración parcelaria, sobre todo en los supuestos, bastante numerosos, de ausencia de titulación registral de las parcelas que pueda identificar a sus propietarios y –sobre todo– en los casos de parcelas a concentrar cuyo dueño o poseedor fuera desconocido, de modo que tal modalidad de publicación encontraría su amparo no solo en el apartado 1 del artículo 60 de la LRJPAC³⁶, sino también en la letra a) del apartado 6 de su artículo 59³⁷. En tal sentido, los preceptos de la LRDA sobre comunicaciones son explícitos al respecto³⁸.

³⁴ Y, así, su fundamento de derecho tercero declaró lo siguiente: «(...) la jurisprudencia de esta Sala ... ha tenido ocasión de señalar que de la LRDA no deriva la imposición de la pretendida notificación personal, ya que existe, como peculiaridad del procedimiento especial y complejo de que se trata, distinto del establecido en la LPA [Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958], un sistema de comunicación, para resoluciones como la aprobación de las bases definitivas, que erige en principal y suficiente la publicación oficial y que, en tales casos, no tiene, por tanto, carácter meramente subsidiario a falta de notificación personal (...)».

³⁵ Dicho fundamento estableció lo siguiente: «... No obstante, la reciente Sentencia de este tribunal de 26 de mayo de 2009 [STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4.ª) de 26 de mayo de 2009, Recurso de Casación 3935/2007 (ponente: Excmo. Señor Antonio Martí García;)] implica un sustancial cambio en la línea mantenida hasta la fecha respecto a la notificación en el ámbito aquí concernido. Así, pese a la existencia de un procedimiento especial en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que solo contempla la publicación de las bases de concentración y no su notificación individual, debe atenderse a las exigencias establecidas en la LRJPAC. Máxime si tenemos en cuenta el carácter preconstitucional de la Ley de 1973, Decreto 118/1973, de 12 de enero, lo que requiere una exégesis conforme al artículo 24 de la CE. (...) Por ello debe atenderse a la petición de nulidad del Acuerdo de Concentración Parcelaria..., reponiendo las actuaciones a fin de que la Administración notifique al recurrente el acuerdo de aprobación de las bases provisionales de la concentración parcelaria..., a fin de que pueda impugnarlas y formular las peticiones que estime pertinentes».

³⁶ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Dicho apartado reza del siguiente tenor: «1. Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente».

³⁷ Dicha letra establece lo siguiente: «6. La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos: a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada».

³⁸ Así, el artículo 210 de la LRDA establece lo siguiente: «Terminadas las encuestas, las bases y el acuerdo de concentración aprobados por el Instituto, se publicarán por este mediante un aviso inserto una sola vez en el boletín oficial

Por lo que toca ahora respecto de los principios de audiencia e inmediatez, se puede afirmar que ambos caminan indisolublemente unidos en el procedimiento de concentración parcelaria, en donde –en busca nuevamente de la celeridad como meta– el contacto entre los funcionarios técnicos y los partícipes será constante a lo largo de aquel, con un claro predominio de la oralidad en la relación, lo que facilitará sobre manera la relación con los poseedores directos de las parcelas a concentrar, en detrimento de los propietarios no poseedores ausentes o desconocidos. Muestra de ello la encontramos en casi todos los trámites del procedimiento, tanto en su inicio –en el que se impone a los partícipes ciertos deberes de colaboración³⁹– como durante la importantísima etapa de la investigación y determinación de la situación jurídica de las parcelas a concentrar, y en tal sentido se pronuncian los apartados 2 y 3 del artículo 190 de la LRDA, precepto este del que se tratará más adelante. Asimismo, en las diferentes encuestas –auténticos trámites de audiencia– que jalanan el procedimiento de concentración parcelaria, se invitará a la presentación de documentos o a la sustanciación de alegaciones, como ocurre en la encuesta sobre las bases provisionales (art. 193.1 de la LRDA) y al anunciarse la encuesta sobre el proyecto de acuerdo de concentración parcelaria, donde –como se establece en el art. 197.3 de la LRDA– los interesados podrán formular observaciones o sugerencias verbales o escritas.

Pero si hay un principio capital que asegura el regular desenvolvimiento del procedimiento especial y complejo de concentración parcelaria, ese es el de la preclusividad de cada una de sus fases –más bien, de cada uno de sus procedimientos, como se dijo–, de manera que, sin concluir en firme cada uno de ellos (decreto, bases y acuerdo) no puede iniciarse el siguiente⁴⁰, a modo de procedimiento administrativo escalonado en fases o procedimientos estancos que –una vez firmes– impiden que puedan plantearse cuestiones revisoras de los mismos, y en tal dirección

de la provincia y por 3 días en el tablón de anuncios del ayuntamiento y en el de la entidad local correspondiente, advirtiéndole que los documentos estarán expuestos durante 30 días, a contar desde la inserción del último aviso, y que dentro de dichos 30 días podrá entablarse recurso ante el Ministro de Agricultura». Esta regla procede de los artículos 21 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 44 del TRLCP de 1962. Más expresiva resulta al efecto la redacción del artículo 211 de la LRDA, que taxativamente dispone lo siguiente: «1. Todas las comunicaciones que hayan de dirigirse a los propietarios, titulares de derechos reales y situaciones jurídicas y, en general, a las personas afectadas por los trabajos de concentración parcelaria se podrán realizar por medio de edictos, cuya inserción en los tablones de anuncios del ayuntamiento y entidad local correspondientes y en el boletín oficial de la provincia surtirá los mismos efectos que las leyes atribuyen a las notificaciones y citaciones. 2. No obstante, cuando las personas afectadas por la concentración promoviesen individualmente reclamaciones o interpusieran recursos, las incidencias de unas u otros se entenderán personalmente con el reclamante o recurrente, a cuyo efecto este habrá de expresar, en el escrito en que promueva la reclamación, un domicilio dentro del término municipal de que se trate y, en su caso, la persona residente en el mismo a quien hayan de hacerse las notificaciones». El contenido de este precepto hunde sus raíces en los artículos 1 del Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954, 17 de la Ley de 20 de julio de 1955, 49 del texto refundido aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955 y 45 del TRLCP de 1962.

³⁹ En tal sentido se pronuncia el artículo 225.1 de la LRDA: «1. La publicación del decreto declarando de utilidad pública la concentración parcelaria o, en su caso, la de la orden ministerial que acuerde esta mejora atribuirá al Instituto la facultad de... obligar a la asistencia a las reuniones de las comisiones, la de exigir los datos que los interesados posean o sean precisos para la investigación de la propiedad y clasificación de tierras...».

⁴⁰ SANZ JARQUE (1963: 41 y 42).

parece manifestarse sin fisuras la jurisprudencia⁴¹. Ello producirá, tras la firmeza de las bases que declaren el dominio de las parcelas aportadas, una suerte de «cierre» del procedimiento de concentración parcelaria a toda reclamación dominical en vía administrativa del propietario no poseedor no reconocido en aquellas, a modo del mecanismo hipotecario del cierre registral a la inscripción de títulos de contenido incompatible al de los incorporados a los asientos⁴². Por eso mismo, y para reforzar ese cierre del procedimiento e impedir la suspensión de su devenir, recordar que la legislación sobre concentración parcelaria consagró tradicionalmente la inoperatividad de las controversias judiciales civiles sobre el desarrollo del procedimiento concentrador, a fin de no entorpecer su desarrollo y coadyuvar a la consecución de sus fines⁴³, si bien –en cualquier caso– ello no puede implicar el desconocimiento absoluto por parte del legislador de los derechos y situaciones jurídicas no asignados en el procedimiento a su legítimo titular, el cual siempre los podrá hacer valer en la vía judicial civil, derechos y situaciones que –si así procediera– se harán efectivos sobre las correspondientes fincas de reemplazo o, en su defecto, mediante indemnización sustitutiva, de conformidad con el artículo 232 de la LRDA, al que más adelante nos referiremos.

⁴¹ A título de ejemplo, y entre otras muchas, merece la pena señalar –por su claridad– la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de diciembre de 1983 (ponente: Excmo. Sr. Eugenio Díaz Eimil; RJ 1983\6342), cuyo segundo considerando estableció lo siguiente: «Que la distinción dentro del procedimiento administrativo de concentración parcelaria de dos fases sucesivas que respectivamente concluyen con el acuerdo de aprobación de bases y el de concentración ha dado lugar a una doctrina que configura dicho procedimiento como un sistema preclusivo, según el cual el recurso contencioso dirigido contra el segundo de dichos acuerdos no autoriza a plantear cuestiones impugnatorias con respecto al primero de ellos, que debe tenerse por firme y consentido si no fue objeto del correspondiente recurso en su momento oportuno...». En parecida dirección, puede citarse el segundo considerando de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de febrero de 1984 (ponente: Excmo. Sr. Ángel Martín Del Burgo y Marchán; RJ 1984\1012), así como el fundamento de derecho segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4.ª) de 1 de abril de 1998 (ponente: Excmo. Sr. Rodolfo Soto Vázquez; RJ 1998\3507).

⁴² A esta figura del cierre registral se refiere el artículo 17 de la Ley Hipotecaria, conforme al cual «inscrito o anotado preventivamente... cualquier título traslativo o declarativo del dominio de inmuebles o de los derechos reales impuestos sobre los mismos, no podrá inscribirse o anotarse ningún otro de igual o anterior fecha que se le oponga o sea incompatible, por el cual se transmita o grave la propiedad del mismo inmueble o derecho real». Siguiendo a la doctrina, el cierre registral implicaría que los actos dispositivos de un titular incompatibles con los inscritos –aun siendo anteriores en fecha y válidos– no tendrían acceso a los libros, cierre que se completaría con el artículo 20 del citado cuerpo legal que, al imponer el tracto sucesivo, impide la inscripción de los títulos incompatibles de fecha posterior a los inscritos (y, por tanto, provenientes de un no titular registral). Aclarar que, en cualquier caso, el título al cual se cierra el registro no por ello es materialmente ineficaz, ni pierde toda posibilidad de ingresar en aquel, si bien el registrador –al calificar, en cuanto aprecie la existencia de un título incompatible inscrito– rechazará automáticamente la inscripción, pudiendo el titular rechazado acreditar su mejor derecho ante los tribunales, y, anulando la inscripción que se opone a su ingreso en el registro, tener acceso a él. El efecto de cierre registral dura hasta la desaparición del asiento incompatible (por nulidad de la inscripción, caducidad de la anotación, etc.). LACRUZ BERDEJO (1957: 193 y 196). El mecanismo descrito sería precisamente el que operaría en vía administrativa tras la firmeza de las bases definitivas de concentración.

⁴³ Así se pronuncia hoy el artículo 228 de la LRDA, que reza del siguiente tenor: «Las resoluciones dictadas en el expediente de concentración parcelaria no quedarán en suspenso por las cuestiones judiciales que se planteen entre particulares sobre los derechos afectados por la concentración». Este precepto procede de los artículos 14 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 63 del TRLCP de 1962.

3. LA PREVALENCIA EN LA CONCENTRACIÓN DEL HECHO POSESORIO SOBRE LA REALIDAD REGISTRAL

Llegados a este punto, se puede afirmar ya, anticipadamente y con rotundidad, que –más allá de la erradicación del minifundismo y de la parcelación– el efecto capital de la concentración parcelaria se encontraría en la legitimación del mero hecho posesorio de las parcelas a concentrar, transformando la posesión en propiedad, que se consumaría con el otorgamiento e inscripción registral de los títulos públicos que documenten el dominio del poseedor sobre las nuevas fincas de reemplazo. Esta peculiar consideración de la posesión como una presunción legal de propiedad, animada –tal vez– por la endémica ausencia de titulación registral de la propiedad agraria, ya vio la luz en los párrafos segundo y tercero del artículo séptimo de la LCP⁴⁴, cuyo espíritu fue recogido en la Orden conjunta de los Ministerios de Justicia y de Agricultura de 22 de noviembre de 1954⁴⁵, siendo la intención confesa del legislador la de dar preferencia al poseedor no propietario frente al propietario no poseedor, al cual se le tachaba de mero titular tabular aparente, intención esta que quedaría plasmada expresamente en el tercer párrafo del punto 1.º del artículo 15 de dicha orden⁴⁶.

Esta sobrevaloración de la posesión frente al dominio registralmente declarado se recogió en el artículo 29 del texto refundido de 1955⁴⁷, siguiendo la senda previamente marcada por los

⁴⁴ Tales párrafos disponían lo siguiente: «Para efectuar las operaciones de concentración parcelaria previstas en esta ley no será obstáculo la circunstancia de que los poseedores de parcelas afectadas por la concentración carezcan del correspondiente título de propiedad. Los asientos de inmatriculación que se practiquen respecto de las parcelas que como consecuencia de la concentración se adjudicaren a los poseedores a que se refiere el precedente párrafo de este artículo, quedarán sujetos a la suspensión de efectos en cuanto a tercero que establece el artículo 207 de la vigente Ley Hipotecaria». Esta innecesariedad de titulación escrita a efectos de la concentración se reiteró posteriormente, de manera literal, en los artículos 25 del texto refundido aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955, 21 del TRLCP de 1962 y 191 de la LRDA.

⁴⁵ De la redacción del extenso tercer párrafo de su parte expositiva merece destacarse lo siguiente: «Las declaraciones terminantes contenidas en los artículos séptimo y décimo de la Ley de Concentración Parcelaria en cuanto, de una parte, obligan a inscribir inexcusablemente la nueva ordenación de la propiedad, y de otra, a incluir en la concentración a los poseedores que carezcan de título de dominio, hacen necesario..., arbitrar un procedimiento que esté en la línea del mecanismo hipotecario vigente y permita inscribir los nuevos lotes a favor de los participantes, aun cuando las parcelas en cuya equivalencia se entreguen aparezcan inscritas a nombre de persona distinta del adjudicatario». Con todo ello, continuaba predicando la citada parte expositiva: «..., la concentración habrá permitido lograr, en la inmensa mayoría de los casos, la anhelada concordancia entre el registro y la realidad jurídica, haciendo pasar a la categoría de titular registral al verdadero dueño, y dejando sin efecto los asientos que reflejaban meras titularidades aparentes».

⁴⁶ Dicho párrafo establecía lo siguiente: «Si se produjera alguna discusión o duda sobre la propiedad de una parcela, las comisiones se abstendrán de dictar pronunciamientos al analizar los títulos que se exhiban o invoquen, en relación con la mayor o menor eficacia de unos u otros, entendiéndose todas las sucesivas diligencias con quien públicamente posea las tierras a título de dueño en el momento de la investigación. Será de la exclusiva competencia de los tribunales el conocimiento de las cuestiones que eventualmente se produjeran sobre el derecho de propiedad o cualesquiera otros».

⁴⁷ Este artículo, en lo que aquí interesa, dispuso lo siguiente: «... si apareciera acreditada en el expediente la posesión en concepto de dueño a favor de persona distinta del titular registral, el poseedor será considerado propietario a efectos de la concentración, y en este caso la declaración que, con respecto a tales fincas, se formule en su día en el Acta de Reorganización de la Propiedad, expresará la situación registral acreditada por el oponente y la situación real resultan-

artículos 8 y 10 de la Ley de 20 de julio de 1955, haciendo prevalecer la posesión material sobre la declarada por el registro, transformándose –en definitiva– la posesión en dominio por obra del procedimiento de concentración parcelaria⁴⁸, y todo ello sin perjuicio de la reserva legal de los derechos a ejercer por el titular registral de las parcelas atribuidas al poseedor⁴⁹.

El artículo 29 del texto refundido de 1955 resultó derogado por la disposición final segunda de la Ley 3/1962, de 14 de abril, si bien esta acogió el alma de dicho precepto en sus artículos 12 y 13, distinguiendo entre parcelas registralmente inscritas de las que no lo estaban, preceptos ambos que mantuvieron la prevalencia de las situaciones posesorias acreditadas en el expediente de concentración parcelaria, incluso frente a la realidad tabular publicada por el Registro de la Propiedad, en una especie de excepción –aún transitoria– al principio de exactitud registral⁵⁰. El contenido de los preceptos citados fue recogido, con escasas variaciones, en los artículos 23 y 24 –respectivamente– del TRLCP de 1962 y, así, el primero presentó la novedad de prevenir –en su primer párrafo– que durante la encuesta de bases se invitaría a los titulares registrales a presentar aquellas certificaciones del registro que acreditaran sus derechos contradichos por las atribuciones dominicales realizadas a consecuencia de la fase de investigación de la propiedad, reproduciendo el artículo 24 –respecto de la discordancia sobre parcelas no inscritas en el Registro de la Propiedad– lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 3/1962, de 14 de abril. Por último, recordar que el contenido de estos artículos 23 y 24 pasó –sin apenas variaciones– a los artículos 193 y 194 de la LRDA, respectivamente. Sobre ambos se volverá más adelante.

En tal sentido, no estaría de más recordar que el mecanismo de la presunción de posesión en concepto de dueño consagrada por la normativa sobre concentración parcelaria, a modo de prueba legal provisional de una propiedad aparente, entroncaría con la vertebración doctrinal y legal de la institución civil de la posesión. Y, así, la posesión constituiría la principal prueba y atributo de la propiedad, que se presumiría unida a la posesión, posesión que implicaría una presunción legal transitoria de pertenencia mientras no se demostrase lo contrario, si bien aclarando que la posesión presumida sería una posesión jurídica o civil, más allá de la meramente natural, ejercida en nombre propio y en concepto de dueño por el poseedor de hecho con quien habrán de entenderse las actuaciones administrativas en el procedimiento de concentración⁵¹. Ello excluiría

te de la investigación, sin perjuicio de las normas establecidas sobre parcelas litigiosas en el caso de que el oponente ejercitare judicialmente su derecho. Las situaciones posesorias existentes sobre las fincas serán siempre respetadas».

⁴⁸ VIDAL FRANCÉS (1958.b: 36 a 38); SANZ JARQUE (1961: 62 y 63).

⁴⁹ VIDAL FRANCÉS (1958.b: 40, 41, 49 y 50); SANZ JARQUE (1961: 63 a 65).

⁵⁰ Nuestro Derecho hipotecario se encuentra informado, entre otros, por el principio de exactitud y, derivado de este, por el de presunción posesoria: por el primero, las declaraciones del Registro de la Propiedad se presumirían exactas, con la consiguiente inversión de la carga de la prueba, si bien se trataría de una presunción *iuris tantum*, pues –demostrada la inexactitud registral– el registro no atribuiría *per se* una titularidad; en virtud del segundo de los principios citados, los derechos inscritos harían presumir la existencia de correlativas situaciones de hecho, como la posesión. LACRUZ BERDEJO (1957: 62 y 112).

⁵¹ Conforme al artículo 430 del Código Civil, la posesión natural sería la ocupación o tenencia de una cosa, siendo civil la posesión natural con la intención de haber la cosa como propia, reputando su artículo 433 poseedor civil no pro-

de la presunción legal al mero precario posesorio, entendido como la simple tenencia fáctica, de hecho o no contractual, de una cosa, a modo de posesión de hecho, sin título, tolerada y libremente revocable por el dueño de aquella, y así parece entenderlo la práctica de nuestros tribunales⁵².

La aceptación por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de esta santificación *ex lege* de la posesión en concepto de dueño de la tierra a concentrar ha sido una constante invariable, si bien el Alto Tribunal siempre se encarga de recordar que tal presunción dominical lo sería solo a efectos del procedimiento administrativo de concentración parcelaria, dejando a salvo la facultad del legítimo propietario para salvaguardar ante los tribunales sus legítimos derechos⁵³.

Para concluir la exposición del presente punto, no estaría de más recordar –aun con brevedad– que el fenómeno legal de la legitimación posesoria como paso previo a su conversión en propiedad no sería algo nuevo. Ya la primera Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1861, introduce en su artículo 397 –como titulación supletoria de la de dominio y a falta de la misma– la inscripción de la posesión del propietario mediante informaciones posesorias a través de testigos, posibilidad esta que la Ley Hipotecaria de 21 de diciembre de 1869 recogió en sus artículos 400 y 401, si bien la inscripción de la posesión tan solo produciría inicialmente los efectos legales

pietario al poseedor de buena fe –esto es–, al que ignora los vicios invalidantes de su título posesorio; MANRESA Y NAVARRO (1910: Tomo IV, 52, 54, 92 y 93).

⁵² La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) 1244/1992, de 31 de diciembre, ya declaró, en su fundamento de derecho octavo, que el precario constituiría una simple situación fáctica, carente de cualquier título justificativo, aclarando –en su fundamento de derecho undécimo– que la doctrina, de la que se ha hecho eco la jurisprudencia, distingue entre el comodato-precario, como contrato en el que no se pactó su duración ni el uso o destino de la cosa dada en comodato, y el precario *stricto sensu*, ajeno a toda relación jurídica contractual, en el cual se posee una cosa sin derecho a ello, en una suerte de mera posesión de hecho concedida o tolerada por el propietario de aquella, teniendo en común ambas figuras el poder ser objeto de un *precario procesal* –esto es– que para poder obtener el reintegro de la cosa poseída en precario puede acudir al juicio de desahucio por precario.

⁵³ Entre otras, puede citarse –en primer lugar– la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6.ª) de 29 de septiembre de 1992 (ponente: Excmo. Sr. Juan Manuel Sanz Bayón; RJ 1992/7373), cuyo fundamento de derecho cuarto declaró lo siguiente: «...La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en su artículo 184 c) establece que la Comisión Local someterá a aprobación las bases de la concentración, en la que se hará constar la declaración de dominio de las parcelas a favor de quienes las posean en concepto de dueño reiterando el artículo 194.1 que se dará preferencia a todos los efectos, en cuanto a la adjudicación de fincas, al poseedor en concepto de dueño. (...)». Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6.ª) de 9 de diciembre de 1992 (ponente: Excmo. señor Manuel Goded Miranda; RJ 1992/9800) continúa igual senda, y así se pronuncia su fundamento de derecho segundo: «...Las bases de concentración parcelaria formulan una declaración de dominio de las parcelas a favor de quienes las posean en concepto de dueño [art. 184 c) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario], sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 193, aunque los poseedores carezcan del correspondiente título escrito en propiedad (art. 191). Ahora bien, como expone la Sentencia de la entonces Sala Quinta de este Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1987 (RJ 1987/8153), tal declaración solo produce efectos en el expediente de concentración, ya que si los derechos y situaciones jurídicas no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular, no quedan perjudicados por las resoluciones recaídas en dicho expediente, aunque ganen firmeza, puesto que pueden hacerse efectivas por la vía judicial ordinaria sobre las fincas de reemplazo adjudicadas a quien en las bases aparezca como titular de las parcelas de procedencia objeto de tales derechos o situaciones antes de la concentración (art. 232 del citado texto legal)».

de la misma, no afectando al verdadero propietario no poseedor, aún no estando registralmente inscrito su título dominical –tal y como prevenía el artículo 403 de dicha ley–, que seguía conservando incólume su acción reivindicatoria. El artículo 396 de la Ley Hipotecaria de 16 de diciembre de 1919 reprodujo dicho esquema disponiendo que el tiempo de posesión que se hiciera constar en dichas inscripciones como transcurrido se contaría para la prescripción que no requiriese justo título, a menos que aquel a quien esta perjudicase lo contradijese, en cuyo caso debería probarse dicho tiempo de posesión con arreglo al Derecho común, implantando el artículo 399 de dicha ley la conversión de las inscripciones posesorias en inscripciones de dominio cuando hubieran transcurrido 10 años desde la fecha de aquellas, siempre que no existiera asiento alguno posterior de posesión o de demanda que las afectase o contradijese, pero cuando el poseedor inscrito no fuera el verdadero propietario, los efectos de la posesión inscrita no se producían frente a este, y por ello si una finca estaba inscrita en posesión a favor del poseedor no propietario, mientras este no consolidase su derecho mediante la usucapión o la inscripción posesoria no se convirtiera registralmente en dominio, la fe pública registral no operaba en contra de la acción reivindicatoria que correspondía al propietario no poseedor⁵⁴. El devenir de la inscripción registral de la posesión finalizó con la vigente Ley Hipotecaria, cuyo artículo 5 vetó la inscripción en el Registro de la Propiedad de títulos de mera posesión, si bien mantuvo –en su disposición transitoria 4.^a– los plenos efectos de las inscripciones posesorias practicadas antes del 1 de enero de 1945, así como de las practicadas a partir de dicha fecha en virtud de informaciones posesorias iniciadas con anterioridad a la misma⁵⁵.

4. EL PARALELISMO DE LA PRESUNCIÓN LEGAL DE DOMINIO EN LA CONCENTRACIÓN Y EN LA LEGISLACIÓN FORESTAL

Corresponde entrar ahora en el análisis del claro paralelismo existente entre la regulación de la presunción legal de dominio a favor del poseedor en los ámbitos de la concentración parcelaria y de los montes catalogados de utilidad pública.

⁵⁴ MANRESA Y NAVARRO (1910: tomo IV, 320 a 322); SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (1998: 250 a 260).

⁵⁵ No obstante, tener en cuenta que la interesante Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1990, Sala de lo Civil (RJ 1990/4085), matizó el mecanismo hipotecario de transformación de las inscripciones posesorias en inscripciones de dominio, afirmando, en su fundamento de derecho segundo, que el juego la disposición transitoria 4.^a de la vigente Ley Hipotecaria y del artículo 399 de la de 16 de enero de 1909, no podía significar que por el transcurso de los 10 años siguientes a la inscripción posesoria quedara esta convertida automáticamente en inscripción dominical, sino que para ello se hubiera requerido solicitud al registrador por la parte interesada para que se extendiera la nota de referencia de su conversión que –de haberse producido– solo hubiera tenido el exclusivo alcance de establecer una usucapión tabular a los efectos de terceros, pero no *inter partes*, pues entre ellas regiría la realidad jurídica, de modo que –aún producida la conversión– ello no produciría efectos enervadores respecto al propietario no poseedor, que podría ejercitar sus derechos dominicales en contra de dicho poseedor no propietario y de los sucesivos adquirientes del mismo, pues ya sabrían ellos que, en virtud de su adquisición, devinieron en simples poseedores, por lo que, en definitiva, las inscripciones de posesión debieran de calificarse de inscripciones de efectos «relativos».

Sería un Real Decreto de 1 de febrero de 1901 el que por vez primera proclamase el principio de autodefinition posesoria en nuestro Derecho forestal⁵⁶, alcanzando rango legal en la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, cuyo artículo 10 consagró –respecto de los montes de utilidad pública incluidos en el catálogo– una «presunción de posesión por la entidad pública a cuyo nombre figure», presunción que –en parecidos términos a como ocurría en la concentración parcelaria– no podía ser combatida por medio de interdictos ni de otros procedimientos especiales, pues solo podía impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales civiles (art. 11.6 de dicha ley), invirtiendo la carga de la prueba dominical sobre quien tratase de combatir tal presunción⁵⁷, presunción que suponía una autodefinition posesoria pública⁵⁸. De igual forma, las bases definitivas de la concentración, como luego se expondrá, declaran el dominio de las parcelas aportadas a favor de su poseedor en concepto de dueño, de modo que quien quiera contradecirla debe asumir la carga de destruir esa presunción.

Desde una óptica procesal, esa presunción legal de posesión pública que otorgaba el catálogo suponía, al igual que ocurre hoy en la legislación de concentración parcelaria respecto de las tierras aportadas, una prueba de naturaleza indirecta y circunstancial, fijada en la norma a favor de la entidad pública a la que el catálogo asignaba la pertenencia del monte (en nuestro caso, a favor del poseedor partícipe en la concentración), y que enlazaría inductivamente, en una relación causa-efecto⁵⁹, un hecho cierto previsto en aquella –y que habría de probarse, la catalogación de un monte público en este caso (la declaración de dominio contenida en las bases firmes en el supuesto de la concentración)– con otro hecho incierto y desconocido consecuencia *ex lege* de aquel, la posesión y pertenencia públicas del monte catalogado en el presente supuesto, hecho este que se presumiría provisionalmente⁶⁰, al igual que se presume propietario al poseedor de las

⁵⁶ Real Decreto este que declaró lo siguiente: «La inclusión de un monte en el catálogo de los exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública, no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, pero acredita la posesión a favor de la entidad a quien aquel asigna su pertenencia».

⁵⁷ CALVO SÁNCHEZ (2005: 474 a 476); HORGUÉ BAENA (2005: 591 a 593).

⁵⁸ En cuanto a la subsistencia de la presunción posesoria del catálogo en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, *vid.* HORGUÉ BAENA (2005: 656 a 659), quien afirma que, si bien dicha ley no recogería hoy de forma expresa la presunción posesoria entre los efectos jurídicos de la inclusión de los montes en el catálogo –pudiendo estimarse que aquella no sea ahora tan necesaria, pues se declaran de dominio público los montes incluidos en aquel–, no obstante la improcedencia de cualquier tipo de proceso que no sea el juicio declarativo ordinario de propiedad, sí que se consagra expresamente en su artículo 18, pudiendo entenderse que dicho precepto daría cobertura legal a lo prevenido por el artículo 66 del Reglamento de Montes –aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero–, que conectaría la prohibición de interdictos y procedimientos especiales a la presunción de posesión pública derivada de la inclusión del monte en el catálogo.

⁵⁹ Las presunciones legales relacionarían dos hechos entre sí, deduciendo del hecho base previsto en la norma –que habría de probarse– una consecuencia fáctica buscada por quien lo ejecutó, clasificándose aquellas en presunciones *iuris et de iure* –esto es, inatacables mediante prueba en contrario– y en presunciones *iuris tantum*, bien de carácter absoluto –es decir, que admitirían prueba en contrario– bien de carácter relativo por admitir tan solo determinadas pruebas en contrario sobre extremos concretos; *vid.*, al efecto, MANRESA Y NAVARRO (1907: tomo VIII, 576 a 578).

⁶⁰ El Código Civil –en sus arts. 1.249 a 1.251, hoy derogados por la disp. derog. única.2.1.º de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC)– regulaba el tema de las presunciones, regido hoy en iguales términos por el

parcelas aportadas a la concentración. Añadir que la posesión pública que presumía el catálogo, al igual que la posesión en concepto de dueño presumida por la legislación sobre concentración parcelaria, era una posesión jurídica o civil, más allá de la meramente natural, ejercida en nombre propio y en concepto de dueño por la entidad pública a quien el catálogo asignaba la pertenencia del monte, posesión ejercida con buena fe y justo título –no solo civilmente presumidos– sino también probados *ex lege*, dado que se trataba de una posesión administrativa adquirida por ministerio de la ley⁶¹. En cualquier caso, aclarar que esta presunción legal cedía ante el Registro de la Propiedad, dada la poderosa prueba en contrario que supone la entrada en juego de los principios hipotecarios de legitimación, exactitud e integridad⁶², así como del principio de fe pública registral⁶³, que fundamentarán –destruyendo aquella presunción en juicio declarativo ordinario de propiedad– la prevalencia de los títulos dominicales inscritos en el Registro de la Propiedad,

artículo 385 de la LEC, que predica, en el segundo párrafo de su apartado 1, que las presunciones legales «...serán admisibles cuando la certeza del hecho indicio del que parte la presunción haya quedado establecida mediante ... prueba», disponiendo el primer párrafo del citado apartado que tales presunciones «...dispensan de la prueba del hecho presunto a la parte a la que... favorezca». Por último, el apartado 3 de dicho artículo prevé que las presunciones legales «...admitirán la prueba en contrario, salvo... que aquella [la ley] expresamente lo prohíba».

- ⁶¹ La posesión se adquiere, *ex* artículo 438 del Código Civil, por la ocupación material de una cosa o de un derecho sin dueño conocido, así como por actos o formalidades legales de adquisición posesoria, trayendo estas últimas, entre otras, la posesión administrativa (que sería la propia del catálogo, en donde –por ministerio de la ley– se adquiriría la posesión pública de los montes catalogados, por carecer *a priori* de dueño conocido); MANRESA Y NAVARRO (1910: tomo IV, 131 y 149). *Vid.* también SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (1998: 255), que califica la posesión pública derivada del catálogo como posesión administrativa por investidura legal.
- ⁶² La eficacia defensiva de la inscripción registral radica en que esta se presume exacta por mor del artículo 1 de la Ley Hipotecaria, hasta que se declare jurisdiccionalmente su inexactitud, presumiéndose también –de acuerdo con el art. 38 de la citada ley– la existencia y pertenencia al titular registral del derecho real inscrito, en los términos contenidos en el correspondiente asiento, cuya nulidad o cancelación –en su caso– habría de instarse, previa o simultáneamente al ejercicio de una acción dominical, para destruir tal presunción: LACRUZ BERDEJO (1957: 204 a 207), autor este que añade que dicha exactitud registral presumiría y publicaría a la vez la exactitud del dominio inscrito, presumiendo también –que no publicando– la posesión civil actual por el titular registral (*op. cit.*, págs. 226 a 229).
- ⁶³ El principio hipotecario de fe pública registral derivaría de los de exactitud e integridad de los asientos registrales, protegiendo al tercero hipotecario en las adquisiciones *a non domino* –esto es– amparando la adquisición onerosa, inscrita registralmente, del tercero que adquiere de buena fe del titular registral aparente, amparo que consolidaría *iuris et de iure* su adquisición, aun cuando posteriormente –por causas no constatadas expresamente en el Registro de la Propiedad– se anulase, revocase, rescindiese o resolviese el derecho del transmitente registral: FERNÁNDEZ ARROYO (2000: 257 y 258). Para que la fe pública registral proteja al tercero hipotecario de los vicios extrarregistrales del título inscrito de su transmitente –que no de los vicios del título de su propia adquisición, que su inscripción no convalida *ex* artículo 33 de la LH– se requiere adquisición a título oneroso (pues la adquisición gratuita sigue la misma suerte que el título del causante) de titular registral aparente, operada de buena fe –esto es, ignorándose los vicios del título inscrito precedente, por no constar en el correspondiente folio real– al momento de protocolizar tal adquisición en escritura pública que, conforme reza el artículo 1.462 del Código Civil, cumple el papel de la *traditio* o entrega de la cosa, y siempre que inscriba registralmente su adquisición, inscripción que sana el título inscrito del transmitente, siendo una adquisición *ope legis* fundada en la exactitud e integridad de los asientos registrales, así como en la buena fe de aquel, adquisición que tendría naturaleza derivativa; LACRUZ BERDEJO (1957: 261, 262, 273 y 274); FERNÁNDEZ ARROYO (2000: 275 a 283).

prevalencia hipotecaria de tales títulos dominicales que, no obstante, podría decaer ante una posible prescripción adquisitiva, tema este que se retomará en el siguiente epígrafe.

5. EL EFECTO CAPITAL DE LA CONCENTRACIÓN: LA TRANSMUTACIÓN DEL POSEEDOR EN PROPIETARIO

Llegados a este punto, procede analizar el efecto capital del procedimiento de concentración parcelaria más allá de sus finalidades legales expresas, efecto aquel que –como se ha venido repitiendo a lo largo de este estudio– no sería otro que el de legalizar posesiones para transformarlas en futuras propiedades sobre fincas de reemplazo registralmente inscritas, radicando la centralidad del procedimiento en la aprobación definitiva de las bases de concentración, que recogerán la declaración de dominio de las parcelas aportadas, estén inscritas (las menos) o no (las más) en el Registro de la Propiedad.

La investigación de la propiedad será la actuación administrativa clave para la ulterior declaración del dominio de las parcelas a concentrar. Dada la usual ausencia de inscripción registral de la propiedad rústica, así como el hecho frecuente de la existencia de propietarios ausentes –y, por tanto, no poseedores fácticos de sus propiedades raíces– o no conocidos, las declaraciones de los vecinos afectados sobre la situación jurídica de las tierras serán, en la inmensa mayoría de las ocasiones (por no decir en su práctica totalidad), el punto de partida de dicha investigación, que –por tanto– arrancaría de la declaración de los propios interesados y de los datos registrales y catastrales, con prevalencia –en cualquier caso– de la posesión de hecho en concepto de dueño, y todo ello a fin de poder determinar titularidades reales, dándose la máxima publicidad a los trabajos de investigación, recabando la colaboración de los partícipes y realizando las oportunas comunicaciones⁶⁴, y a tal efecto responde el contenido del artículo 190 de la LRDA, consciente el legislador –tal vez– de la importancia de que los poseedores cuenten con alguna titulación documental, por mínima que sea, y que, de existir, estarán obligados a su aportación⁶⁵.

⁶⁴ SANZ JARQUE (1963: 48 y 49).

⁶⁵ Dicho artículo responde al siguiente tenor: «1. Publicado el decreto de concentración, el instituto realizará los trabajos e investigaciones necesarios para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar. 2. Dentro del periodo de investigación, los participantes en la concentración parcelaria están obligados a presentar, si existieren los títulos escritos en que se funde su derecho, y declarar en todo caso los gravámenes o situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas o derechos. La falsedad de estas declaraciones dará lugar, con independencia de las acciones penales, a la responsabilidad por los daños y perjuicios que se deriven de la falsedad u omisión. 3. El instituto requerirá a los participantes para que presenten los títulos y formulen las declaraciones a que se refiere el párrafo anterior, advirtiéndoles de las consecuencias de la falsedad u omisiones». Como antecedentes de esta regla, citar los artículos 8 de la Ley de 20 de julio de 1955, 25 del texto refundido aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955, 26 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 20 del TRLCP de 1962. Fijémonos en que el precepto transcrito tan solo habla de «títulos escritos», esto es, de títulos formalizados documentalmente y no necesariamente inscritos en el Registro de la Propiedad –pues, en tal caso, la garantía de la titularidad real del poseedor en

Como ya se dijo, la discordancia entre la realidad de hecho resultante de la investigación y la realidad tabular resultante del registro se resolvía a favor de la primera, solución esta de la normativa de concentración que será contraria a lo dispuesto en las normas hipotecarias, diferenciando al efecto la LRDA entre parcelas inscritas en el Registro de la Propiedad y parcelas no inscritas en este. Pues bien: en ambos supuestos se respetarán las situaciones posesorias resultantes de la investigación (aunque con mayor fuerza en el caso de parcelas no inscritas) y se adjudicarán por separado las correspondientes fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas litigiosas, si bien –en el caso de que las parcelas en discordia estuvieran inscritas– el Registro de la Propiedad despliega a favor del tercero hipotecario la protección que le otorga el artículo 38 de la Ley Hipotecaria⁶⁶. Ambas previsiones legales, sin embargo, solo serían operativas si en la encuesta de bases se presenta el propietario cuya titularidad dominical no hubiese sido tomada en cuenta durante la investigación de la propiedad, algo difícil en la práctica tratándose de propietarios ausentes o desconocidos, máxime teniendo en cuenta el sistema legal de comunicaciones edictales vigente en la LRDA, y –por ello, y tras la declaración en firme de dominio por las bases

bases sería absoluta–, lo que invita a pensar que la norma nos conduce hacia la presentación de títulos traslativos del dominio, *inter vivos* o *mortis causa*, sobre parcelas no inscritas registralmente.

⁶⁶ CORRAL DUEÑAS (1979: 17 y 18). El artículo 193 de la LRDA se pronuncia de la siguiente manera: «1. En los avisos que abran la encuesta de bases, se invitará a los que tengan su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad, o a las personas que traigan causa de los mismos para que, si apreciasen contradicción entre el contenido de los asientos del registro que les afecten y la atribución de propiedad u otros derechos provisionalmente realizada como consecuencia de la investigación, puedan aportar, a los efectos prevenidos en este artículo, certificación registral de los asientos contradictorios y, en su caso, los documentos que acrediten al contradictor como causahabiente de los titulares inscritos. 2. Siempre que durante el periodo de investigación se tenga conocimiento, respecto de una parcela determinada, de la existencia de una discordancia entre el Registro de la Propiedad y los resultados de dicha investigación, se solicitará de oficio, de no haber sido aportada al expediente por los interesados, la certificación registral correspondiente. 3. En cualquier caso, la certificación, si la parcela a que se refiere estuviere identificada y la discordancia no quedase salvada por el consentimiento de titular registral o de sus causahabientes, surtirá en el expediente de concentración los efectos que a continuación se expresan: a) Regirán las presunciones establecidas en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria. b) En las bases se harán constar las situaciones jurídicas resultantes de la certificación registral y las situaciones posesorias acreditadas en el expediente de concentración. c) En el Proyecto y en el Acuerdo y Acta de Reorganización se determinarán y adjudicarán por separado las fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas objeto de contradicción. d) En el Registro de la Propiedad se inscribirán las situaciones resultantes de las certificaciones registrales aportadas al expediente de concentración y las situaciones inscribibles acreditadas en la investigación si estas no fueran incompatibles con aquellas, de tal modo que en el registro no se haga constar dato alguno que contradiga la situación registral». Son precedentes de este precepto los artículos 8 de la Ley de 20 de julio de 1955, 12 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 23 del TRLCP de 1962. Por su parte, y en lo que se refiere a discordancias respecto de parcelas no inscritas registralmente, el artículo 194 de la LRDA reza del siguiente tenor: «1. Manifiesta en el periodo de investigación una discordancia entre interesados, apoyada en principios de prueba suficientes sobre parcelas cuya inscripción no conste en el expediente, se hará constar dicha discordancia en las bases, procediéndose en el Proyecto y en el Acuerdo y Acta de Reorganización en la forma determinada en el apartado c) del artículo anterior sin perjuicio de dar preferencia a todos los efectos al poseedor en concepto de dueño. 2. La expresión registral de la contradicción producirá los efectos de la anotación preventiva de demanda y caducará a los 2 años de su fecha, salvo que antes llegara a practicarse dicha anotación». Son antecedentes concordantes de esta regla los artículos 13 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 24 del TRLCP de 1962.

definitivas— el legítimo propietario no poseedor se vería abocado a ventilar su mejor derecho en vía jurisdiccional *ex* artículo 232 de la LRDA. Las bases definitivas de la concentración suponen, en esencia, una auténtica declaración de dominio de las parcelas aportadas, debidamente clasificadas y valoradas, bases definitivas que ganarán firmeza transcurridos los plazos para recurrir o una vez resueltos los recursos administrativos que se hubieran interpuesto⁶⁷. Serían, en esencia, y más allá de las auto-recuperaciones posesorias y dominicales resultantes de los deslindes del dominio público, un acto administrativo —tal vez el único en nuestro ordenamiento jurídico— que, legitimando una mera posesión en concepto de dueño, transforma un hecho (la posesión) en un derecho (el derecho real pleno de propiedad), que se confirmará posteriormente en el acuerdo de concentración y ulterior acta de reorganización de la propiedad concentrada, bases definitivas que —tras su firmeza— «cerrarían», como antes se afirmó, la vía administrativa para reivindicar el dominio.

Aprobadas las bases definitivas y firmes, finalizaría este segundo procedimiento administrativo del procedimiento complejo de concentración parcelaria, detonándose el inicio del procedimiento de elaboración del acuerdo de concentración⁶⁸, que sería el último de los que integran el íter complejo de la concentración parcelaria, y que será el que determine la situación jurídica de la zona concentrada reordenando la propiedad, exigiendo la naturaleza preclusiva del procedimiento que el acuerdo se vincule a lo decidido en el acto anterior, es decir, a las bases definitivas y firmes⁶⁹. Este procedimiento, que pone fin a la concentración parcelaria, se desenvuelve en las fases de elaboración de un anteproyecto y de un proyecto, encuesta sobre el mismo y aprobación y publicación del acuerdo de concentración parcelaria, el cual —se reitera— debe un estricto respeto a lo determinado en las bases definitivas y firmes (y, por tanto, no susceptibles de recurso), de las que el acuerdo será su mero reflejo, y en tal sentido se pronuncia el artículo 200 de la LRDA⁷⁰. Dicho acuerdo de concentración se publicará para encuesta de igual forma que las bases definitivas, adquiriendo firmeza de igual modo que estas.

⁶⁷ VIDAL FRANCÉS (1958.b: 70 y 71); SANZ JARQUE (1963: 57); ALENZA GARCÍA (1996: 130). En tal sentido, recordar que el artículo 184 de la LRDA se pronuncia del siguiente modo: «Finalizada la encuesta de las bases provisionales, y con vista al resultado de la misma, la comisión local someterá a la aprobación del instituto las siguientes bases: a) Perímetro de la zona a concentrar, con la relación de parcelas cuya exclusión se propone. b) Clasificación de tierras y fijación previa y, con carácter general, de los respectivos coeficientes que hayan de servir de bases para llevar a cabo compensaciones cuando resulten necesarias. c) Declaración de dominio de las parcelas a favor de quienes las posean en concepto de dueño, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 193, y determinación de la superficie perteneciente a cada uno y de la clasificación que corresponde a dicha superficie. d) Relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hayan quedado determinadas en el periodo de investigación». El precedente de esta norma lo encontramos en los artículos 9 de la Ley de 20 de julio de 1955, 30 del texto refundido aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955 y 13 del TRLCP de 1962.

⁶⁸ ALENZA GARCÍA (1996: 131 y 132).

⁶⁹ ALENZA GARCÍA (1996: 132 y 133).

⁷⁰ Este artículo responde al siguiente contenido: «1. Terminada la encuesta, el instituto acordará la nueva ordenación de la propiedad, introduciendo en el proyecto sometido a encuesta las modificaciones que de la misma se deriven y determinando las fincas de reemplazo que han de quedar afectadas por los gravámenes y situaciones jurídicas que recaían sobre las parcelas de procedencia. 2. El acuerdo de concentración se ajustará estrictamente a las bases, teniéndose en

Concluido el último de los procedimientos o fases del procedimiento complejo de concentración parcelaria, se ha de proceder a la ejecución de esta, ejecución que constituye un procedimiento administrativo no integrado e independiente del de concentración⁷¹ y en el que pueden diferenciarse una serie de actuaciones relativas a la toma de posesión de las fincas de reemplazo, su titulación e inscripción registral, su coordinación con el Registro de la Propiedad y con el Catastro, así como la conservación de la concentración realizada, actuaciones de entre las cuales –y en lo que al presente estudio interesa– nos centraremos en la titulación e inscripción en el Registro de la Propiedad de las nuevas fincas de reemplazo sustitutivas de las parcelas aportadas, como colofón de la transformación de la posesión en dominio.

La titulación de las fincas de reemplazo se inicia con la confección del acta de reorganización de la propiedad concentrada, que se autorizará una vez se firme el acuerdo de concentración⁷², siendo el resultado de este⁷³, recogiendo la adjudicación de las fincas de reemplazo⁷⁴, acta que no supone otra cosa que la ejecución formal del procedimiento de concentración⁷⁵ y a la que se refiere el artículo 222 de la LRDA⁷⁶. Una vez autorizada, el acta de reorganización de la propiedad se

cuenta, en la medida en que lo permitan las necesidades de la concentración, las circunstancias que, no quedando reflejadas en la clasificación de tierra, concurren en el conjunto de las aportaciones de cada participante». Los antecedentes normativos de esta regla se encuentran en los artículos 35 del texto refundido aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955; 3 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 31 del TRLCP de 1962. Sobre el papel determinante que las bases definitivas desempeñan a modo de espejo en el que ha de reflejarse el acuerdo de concentración, ha tenido oportunidad de pronunciarse en alguna ocasión la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pudiéndose citar –como botón de muestra– dos sentencias. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de junio de 1985 (ponente: Excmo. Sr. Aurelio Botella Taza; RJ 1985\4835) declaró, en su primer considerando, lo siguiente: «Que de conformidad con el artículo 200-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario..., el Acuerdo de Concentración se ajustará estrictamente a las bases...». Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4.ª) de 28 de junio de 1996 (ponente: Excmo. Sr. Rafael Fernández Montalvo; RJ 1996\5338), reitera el criterio expuesto, en su fundamento de derecho sexto: «Con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias..., a través de un procedimiento en el que tiene como destacada fase la fijación de las bases de concentración, que incluye..., la declaración de propietarios de las parcelas y la relación de gravámenes sobre estas (art. 184 de la LRDA). Bases que, como el posterior proyecto de concentración, se someten a encuesta pública para conocimiento y posible reclamación de los afectados (...).».

⁷¹ ALENZA GARCÍA (1996: 145).

⁷² VIDAL FRANCÉS (1959: 74).

⁷³ SANZ JARQUE (1963: 65 y 66).

⁷⁴ CORRAL DUEÑAS (1979: 17).

⁷⁵ ALENZA GARCÍA (1996: 145).

⁷⁶ Precepto este que dispone lo siguiente: «Firme el acuerdo a que se refiere el artículo 200, el instituto extenderá y autorizará el acta de reorganización de la propiedad, donde se relacionarán y describirán las fincas resultantes de la concentración o fincas de reemplazo, con las circunstancias necesarias para la inscripción de las mismas en el Registro de la Propiedad. Se consignarán también en este documento los derechos distintos del dominio existentes sobre las antiguas parcelas, o parcelas de procedencia que impliquen posesión de las mismas y la finca de reemplazo sobre la que hayan de recaer tales derechos, determinada por los interesados o, en su defecto, por el instituto, relacionándose

remite para su protocolización notarial, acompañada del nuevo plano –por duplicado– de su distribución, y en tal dirección apunta el artículo 223 de la LRDA⁷⁷. Al efecto, conviene recordar que la doctrina –tal vez por la peculiar transformación administrativa de la posesión en dominio que opera la concentración parcelaria– ya debatió en su momento sobre la verdadera naturaleza de las copias parciales del acta de reorganización de la propiedad como títulos reales de dominio, considerando VIDAL FRANCÉS que tales títulos lo serían solo en apariencia⁷⁸, pronunciándose en igual sentido SANZ JARQUE, pues faltaría una declaración legal expresa que les atribuyese la cualidad de tales, constituyendo meros documentos probatorios idóneos para su inscripción en el Registro de la Propiedad⁷⁹.

Por otro lado, la doctrina también se planteó desde siempre qué naturaleza habría de darse a la inscripción registral de las nuevas fincas de reemplazo resultantes de la concentración parcelaria. Así, VIDAL FRANCÉS ponía en duda que dicha primera inscripción formal constituyera una auténtica inmatriculación, pues tal inscripción no estaría totalmente desconectada –como tradicionalmente sancionó la legislación sobre concentración– de las parcelas originariamente aportadas cuando estas estuvieren registralmente inscritas, pues los asientos relativos a estas pervivirían tanto a efectos de traslado de cargas como de declaración de su libertad, no siendo tampoco motivo para considerar como inmatriculación la inscripción registral de la propiedad concentrada el dato de la suspensión temporal de efectos de la fe pública, pues esta suspensión se prevería también en la legislación hipotecaria para otros supuestos –como el arquetípico de la sucesión hereditaria– no considerados tampoco como de inmatriculación, supuestos todos ellos en los cuales, al igual que en el caso de la concentración, dicha suspensión obedecería a las pocas garantías ofrecidas por el título –lo cual debería posibilitar cierto margen de impugnación–, no pudiéndose, por tanto, sentar *a priori* una regla general sobre la naturaleza de estas primeras inscripciones⁸⁰. Diferente es la postura mantenida por SANZ JARQUE, para quien los títulos públicos de las fincas de reemplazo constituirían una titulación originaria, obligatoria y legal, produciendo su inmatriculación⁸¹, pues

asimismo los demás derechos reales y situaciones jurídicas que hayan podido ser determinados en el periodo de investigación y la finca sobre la que hayan de establecerse. Se consignarán igualmente los derechos reales que queden constituidos sobre las fincas de reemplazo en garantía de obligaciones contraídas con el instituto u otros organismo públicos con ocasión de la concentración». Este precepto proviene de los artículos 6 del Decreto-Ley 1/1960, de 25 de febrero; 2 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 56 del TRLCP de 1962.

⁷⁷ Artículo este que responde al siguiente contenido: «El acta de reorganización de la propiedad será protocolizada por el notario que haya formado parte de la comisión local o por el que le haya sustituido, y las copias parciales que expida, que podrán ser impresas, servirán de título de dominio a los participantes en la concentración, correspondiendo al instituto promover la inscripción de dichos títulos en el Registro de la Propiedad. Para su protocolización con el acta, se remitirá al notario un plano de la zona concentrada autorizado por el instituto. Otro igual se remitirá al Registro de la Propiedad». Esta norma procede de los artículos 8 del Decreto-Ley 1/1960, de 25 de febrero; 2 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 57 del TRLCP de 1962.

⁷⁸ VIDAL FRANCÉS (1959: 77 y 78).

⁷⁹ SANZ JARQUE (1961: 42).

⁸⁰ VIDAL FRANCÉS (1959: 85 y 86).

⁸¹ SANZ JARQUE (1961: 68 y 69); SANZ JARQUE (1963: 67, 68 y 70).

el ingreso en el registro de las fincas de reemplazo inauguraría su historial hipotecario sin hacer referencia a las parcelas de origen, pero sin desconocer los derechos del titular inscrito, que podría oponerse en el trámite de bases, pleitear o ser indemnizado⁸². En igual dirección se pronuncia CORRAL DUEÑAS, para quien el mandato del artículo 235 de la LRDA, de proceder a la inexcusable inscripción registral de las fincas de reemplazo sin referencia a las parcelas de procedencia –aun cuando hubieran estado inscritas a nombre de tercero–, sería una primera inscripción que supondría una auténtica inmatriculación, si bien los derechos y situaciones jurídicas no asignados en bases a su legítimo titular no quedarían perjudicados por la concentración, pudiendo hacerse valer en vía judicial *ex* artículo 232 de la LRDA, y sin olvidar que los titulares de los antiguos asientos podrían pedir la traslación de su contenido a las fincas de reemplazo, siendo dichos asientos susceptibles de invocarse frente a los titulares de tales fincas, pero solo cuando estos no gozasen de fe pública registral por no tener la condición de terceros hipotecarios⁸³.

Sin pretender abundar mucho más sobre el tema, tan solo concluir que la primera inscripción registral de los títulos de reemplazo pudiera –en efecto– considerarse jurídicamente como una inmatriculación, y ello porque la inmatriculación supone el ingreso de una finca en el registro a través de una primera inscripción de dominio, debiendo deslindarse los conceptos de inmatriculación –referido al ingreso de una finca en el registro⁸⁴– y de primera inscripción en sentido formal, entendida como el primer asiento que se practica en el folio registral destinado a una finca y señalado con el número 1, y si bien ambos conceptos –inmatriculación propiamente dicha e inscripción primera en sentido formal– tienen necesariamente que coincidir⁸⁵, el objeto de la inmatriculación sería la finca (la de reemplazo en nuestro caso), mientras que el de la primera inscripción sería su titularidad dominical (la titularidad que ahora ostentaría el poseedor de las parcelas de bases), de modo que no cabría hablar de inscripción de inmatriculación, sino de inscripción del dominio y de la inmatriculación de la finca, pudiendo, a lo sumo, hablarse de inscripción inmatriculadora, entendida como la primera inscripción de dominio de una finca que produce su inmatriculación⁸⁶.

Además, y como la inscripción tabular de las fincas de reemplazo se realiza sin hacer mención a las parcelas de procedencia, se podría afirmar que se habría producido una ruptura –aun relativa– del llamado principio de tracto sucesivo, que implica que cada asiento registral debe apoyarse en otro anterior, y así lo manda el artículo 20 de la Ley Hipotecaria, que reza del siguiente tenor: «para inscribir o anotar títulos por los que se declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales sobre inmuebles, deberá constar previamente ins-

⁸² SANZ JARQUE (1961: 76, 77, 79 y 80); SANZ JARQUE (1963: 71 y 72).

⁸³ CORRAL DUEÑAS (1979: 18 y 19).

⁸⁴ LACRUZ BERDEJO (1957: 406).

⁸⁵ LACRUZ BERDEJO (1957: 407 y 408).

⁸⁶ LACRUZ BERDEJO (1957: 409).

crita o anotado el derecho de la persona que otorgue». Ello traerá como consecuencia lo previsto al efecto en la citada norma: «...caso ... de resultar inscrito aquel ... a favor de persona distinta de la que otorgue la transmisión o gravamen, los registradores denegarán la inscripción». Es decir: sin titularidad tabular no se pueden inscribir las transmisiones. El titular extra hipotecario podría otorgar actos dispositivos, pero no tendrían acceso al registro en tanto no se inscribiese a su nombre el disponente, de modo que el transferente de hoy sea el adquirente de ayer, y el titular inscrito de hoy sea el transferente de mañana, exigiéndose que la previa titularidad inscrita lo sea –no al tiempo del otorgamiento– sino al de la inscripción⁸⁷. Nada de esto ocurre, como se sabe, con la inscripción en el Registro de la Propiedad de los títulos de las nuevas fincas de reemplazo, inscripción que –además de no hacer referencia a las parcelas de origen– habrá de practicarse inexorablemente aun cuando las parcelas de procedencia figurasen inscritas a nombre de persona distinta del nuevo titular, consagrándose con ello la trasmutación de la posesión en dominio, y en esta dirección se manifiestan los artículos 224, 235 y 236 de la LRDA⁸⁸. Así, el primero de ellos desplaza expresamente a la normativa hipotecaria en cuanto a la regulación de la inscripción registral de la propiedad concentrada⁸⁹, procediendo el artículo 235 de la LRDA a regular con cierto detalle cómo deben practicarse estas primeras inscripciones inmatriculadoras de las nuevas fincas de reemplazo resultantes de la concentración⁹⁰, regulando el artículo 236 de la LRDA

⁸⁷ LACRUZ BERDEJO (1957: 382).

⁸⁸ Estos preceptos encuentran su precedente en los artículos 16 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 58 y 70 del TRLCP de 1962.

⁸⁹ Dicho artículo se pronuncia del siguiente modo: «La inscripción de los títulos de concentración en el Registro de la Propiedad se realizará de acuerdo con las normas establecidas en el artículo 235 de la presente ley».

⁹⁰ Este artículo dispone lo siguiente: «Las fincas y derechos reales resultantes de la nueva ordenación de la propiedad serán inexcusablemente inscritos de acuerdo con las normas siguientes: 1.ª Todas las fincas de reemplazo serán inscritas sin hacerse referencia, salvo los casos determinados en la presente ley, especialmente por el artículo 193, a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican, aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquellas con quienes a título de dueño se entendió el procedimiento de concentración. En la misma inscripción se harán constar las cargas y situaciones jurídicas inscribibles acreditadas o constituidas en el expediente y que, por afectar a la finca de que se trate, se hayan consignado en el título relativo a la misma. Estas inscripciones no surtirán efecto respecto de terceros hasta transcurridos 90 días naturales a contar desde el siguiente al en que se extendió el asiento de inscripción en el que se hará constar esta circunstancia. 2.ª Los posteriores actos y contratos de trascendencia real que tengan por objeto fincas de reemplazo o derechos reales constituidos sobre las mismas se inscribirán igualmente, de modo inexcusable, en el Registro de la Propiedad. No podrán ser admitidos en los juzgados, tribunales y organismos administrativos los documentos en que consten dichos actos o contratos si no hubiesen sido previamente inscritos, cuando el objeto de la presentación sea el ejercicio de derechos o la defensa del titular según los mismos. Para que puedan ser inscritos los documentos por los que se transfiera, total o parcialmente, el dominio de una finca de reemplazo, es preciso que a los mismos se acompañe la cédula parcelaria catastral correspondiente, cuyos datos deberán hacerse constar en dichos documentos y en la inscripción a que den lugar. También deberá acompañarse y unirse a los nuevos títulos de dominio el plano de la finca que se incorporó al título de concentración o, en su caso, copia de dicho plano, autorizada por el notario o por el instituto. 3.ª Los registradores de la propiedad practicarán los asientos primeros de las fincas de reemplazo y de las situaciones jurídicas y derechos reales que afecten a la misma y hayan quedado determinados o constituidos en el expediente de concentración, conforme a las normas establecidas en la presente ley, sin que puedan denegar o suspender la inscripción por defectos distintos

la remisión por el notario al registrador de las copias auténticas de los títulos protocolizados de las fincas de reemplazo a inscribir.

Con todo lo anteriormente expuesto, quedaría cerrado y sellado el proceso de transformación de la posesión en propiedad, si bien –y con independencia de que el legítimo propietario suscite acción jurisdiccional en reclamación de su mejor derecho– lo cierto es que podría comenzar a operar a favor del nuevo titular registral la institución de la prescripción adquisitiva del dominio o usucapión, lo que constituiría un serio hándicap para las pretensiones que el verdadero dueño de las primigenias parcelas –de haberlo– pudiera ejercitar con posterioridad, lo cual conecta ahora con la temática de la congrua tutela legal de los titulares de derechos y situaciones jurídicas asignados a terceros en la concentración, pergeñando los artículos 232 y 233 de la LRDA sendos mecanismos de traslación a las fincas de reemplazo de los derechos reconocidos por sentencia judicial y de las situaciones registrales que –en su caso– expresasen los antiguos asientos de las parcelas de procedencia aportadas a la concentración. Y se tacha de congrua tal tutela legal porque, como se verá, sus efectos reales pueden quedar limitados a una mínima expresión o verse superados por el juego de la prescripción adquisitiva.

Comenzando por el primero de los preceptos citados, decir que de la redacción del artículo 232 de la LRDA puede inferirse que los legítimos titulares de las parcelas de procedencia que no hubieran hecho valer su mejor derecho en el procedimiento de concentración, solo podrían hacerlo ya en vía jurisdiccional y tan solo sobre las nuevas fincas de reemplazo –pues el reconocimiento jurisdiccional de ese mejor derecho no reviviría la proyección de este sobre las parcelas de origen– y ello solo mientras las nuevas fincas no hubieran sido objeto de transmisión derivativa de su propiedad, por quien en las bases figuró como dueño, a tercero protegido por el principio de fe pública registral, pues –en tal caso– la finca así transmitida quedaría fuera de todo reconocimiento judicial del mejor derecho del actor, que entonces tendría tan solo un derecho a ser indemnizado en metálico⁹¹. Por lo que atañe ahora al posible traslado a las nuevas fincas

de la incompetencia de los órganos, de la inadecuación de la clase del procedimiento, de la inobservancia de formalidades extrínsecas del documento presentado o de los obstáculos que surjan del registro, distintos de los asientos de las antiguas parcelas. El instituto tendrá personalidad para recurrir gubernativamente contra la calificación registral, por los trámites establecidos en la Ley Hipotecaria y en su reglamento. En cuanto a los posteriores títulos relativos a dichas fincas o derechos, el registrador ejercerá su función calificadora según las reglas ordinarias».

⁹¹ Este artículo 232 de la LRDA reza del siguiente tenor literal: «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 estas sean firmes, pero solo podrán hacerse efectivos, por la vía judicial ordinaria y con sujeción a las normas de este artículo, sobre las fincas de reemplazo adjudicadas a quien en las bases apareciera como titular de las parcelas de procedencia objeto de tales derechos o situaciones antes de la concentración y, en su caso, sobre la compensación en metálico a que se refiere el artículo 240. 2. Los derechos se harán efectivos sobre fincas de reemplazo o porciones segregadas de ellas que sean de características análogas y valor proporcionado a las parcelas de procedencia que constituían su objeto. Si las fincas análogas existentes en el lote de reemplazo hubieran pasado a tercero protegido por la fe pública registral, el titular de los derechos o situaciones solo tendrá derecho a justa indemnización. 3. La determinación de las fincas o porciones segregadas de ellas sobre las que recaerán los derechos o si-

de reemplazo resultantes de la concentración de los antiguos asientos relativos a las parcelas de procedencia, el artículo 233 de la LRDA tutela el derecho de su titular a oponerlos frente a quien figuró en las bases como propietario de la parcela, pero no frente a quien pudiera figurar posteriormente —a consecuencia, asimismo, de una transmisión derivativa del dominio sobre la finca de reemplazo— como titular de esta protegido por la fe pública registral⁹².

Queda, por último, hacer un breve análisis del obstáculo que la posible prescripción adquisitiva del dominio por quien figuró como propietario en bases puede suponer a la acción del verdadero dueño de las parcelas aportadas por aquel, prescripción que se iniciaría *secundum tabulas* en el Registro de la Propiedad desde la fecha del asiento de presentación en este del correspondiente título de las fincas de reemplazo, y a tal efecto recordar que el artículo 35 de la Ley Hipotecaria reza del siguiente tenor: «A los efectos de la prescripción adquisitiva a favor del titular inscrito, será justo título la inscripción, y se presumirá que aquel ha poseído pública, pacífica, ininterrumpidamente y de buena fe durante el tiempo de vigencia del asiento y de los de sus antecesores de quienes traiga causa». Este precepto, según la más reputada doctrina hipotecarista, consagrará una prescripción adquisitiva ordinaria por el titular registral que no tuviera la condición de tercero hipotecario conforme el artículo 34 de la misma Ley Hipotecaria, caso del propietario en bases, cuya adquisición posesoria de las fincas de reemplazo ni derivaría de titular registral, ni sería a título oneroso, sanando la inscripción registral de aquellas los posibles vicios de que adolecieran las bases de concentración, en una clara excepción a lo previsto por el artículo 33 de la ley citada —conforme al

tuaciones corresponde al instituto, que la realizará: a) a la vista del mandamiento judicial de anotación preventiva de la correspondiente demanda, a fin de referir el mandamiento a fincas determinadas; b) de no ordenarse la anotación, en trámite de ejecución de la sentencia que declare los derechos o situaciones. 4. Los acuerdos del instituto se notificarán a los interesados y serán recurribles conforme a las normas de la presente ley en materia de concentración parcelaria, si no se ajustan a lo dispuesto en este artículo. 5. La resolución del instituto será título suficiente para hacer constar, en su caso, en el registro la división o segregación, a cuyo efecto expresará las circunstancias necesarias. Para esta determinación no rigen las normas sobre indivisibilidad de unidades agrarias». Esta norma procede de los artículos 15 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 67 del TRLCP de 1962.

⁹² Este precepto citado reza del siguiente tenor: «1. A salvo lo especialmente dispuesto en esta ley, una vez inscritas las fincas de reemplazo, los antiguos asientos relativos a una parcela de procedencia solo podrán invocarse por el titular y causahabiente de las situaciones registrales frente a quien figuró en las bases como titular de la parcela o frente a los causahabientes de este que no gocen de la fe pública registral. En tales casos no podrán oponerse las nuevas inscripciones. 2. Los titulares y causahabientes de las situaciones registrales expresadas en los antiguos asientos podrán pedir su traslación sobre las fincas de reemplazo. En defecto de acuerdo entre las partes, formulado ante el instituto, la traslación se instará del juez de primera instancia, quien, tras los trámites del juicio verbal y previo informe del instituto, accederá al traslado si resulta que las situaciones registrales cuyo traslado se pretende afectan efectivamente a determinada parcela de procedencia de las incluidas en las bases de concentración. La sentencia será inapelable y no tendrá fuerza de cosa juzgada. 3. En cuanto a la determinación de la finca de reemplazo que haya de quedar afectada por el traslado, anotación de la demanda y ejecución de la sentencia, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior. 4. Quedarán canceladas las inscripciones de las fincas de reemplazo en cuanto sean incompatibles con las situaciones trasladadas. En ningún caso el traslado perjudicará los derechos de tercero protegido por la fe pública registral. 5. Los asientos registrales se practicarán a costa del instituto, que podrá repercutir los gastos contra quien por su culpa o negligencia los hubiera ocasionado». Esta regla procede de los artículos 17 de la Ley 3/1962, de 14 de abril, y 68 del TRLCP de 1962.

cual «La inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes»-, siendo esta prescripción *secundum tabulas* un mecanismo para reforzar una posible posesión *ad usucapionem* iniciada extrarregistralmente⁹³, caso este que concurre en la posesión de las parcelas aportadas en concentración por un poseedor en concepto de dueño pero aun no propietario.

6. UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL

Para finalizar el presente estudio, se hace necesario realizar una breve descripción recopilatoria y analítica de lo hasta aquí expuesto, colmándola con el esbozo de unas parcas reflexiones en relación con el tratamiento que históricamente realizó nuestra legislación agraria sobre la posesión y el dominio de la tierra –centrándonos, al hilo del enfoque seguido en este trabajo, en la normativa forestal y de concentración parcelaria– y sobre cuál debiera ser en el futuro la regulación de tales materias.

Como ha quedado expuesto, y partiendo para ello de la intención del legislador, no ya la expresa, sino la subyacente en las normas forestales y agrarias, el primigenio objetivo de la normativa sobre catalogación de los montes excluidos del proceso desamortizador –mas allá de la conservación de estos– fue el de asegurar que, salvo prueba suficiente en contrario, la pertenencia de tales montes quedara asignada a las entidades públicas a quienes el Catálogo de Montes de Utilidad Pública atribuyera la presunción de posesión en concepto de dueñas, iniciándose con ello un posesión civil *ad usucapionem* que pudiera cerrar el paso a toda eventual reclamación futura en vía jurisdiccional. Este fue el esquema que se trasladó, sin duda, a la legislación sobre concentración parcelaria, si bien con un vigor aun mayor que el diseñado por el legislador forestal, pues la posición del poseedor en concepto de dueño prevalecerá incluso frente al propietario tabular no poseedor, quien –una vez firmes las bases de concentración– solo podrá reivindicar su mejor derecho ante la jurisdicción ordinaria, y siempre que a ello no obste la consumación de la también posesión *ad usucapionem* de las parcelas aportadas por parte del *dominus* declarado como tal en dichas bases.

Ambos esquemas jurídicos, por tanto, guardan un claro paralelismo, de modo que –en un siempre controvertido maridaje entre instituciones de Derecho administrativo y de Derecho civil– un acto administrativo, cual era la catalogación de los montes de utilidad pública y lo son las bases en la concentración, asignaba la pertenencia –en el primer caso– y el dominio, en el segundo, de la tierra rústica, incluso excepcionando –en el supuesto de la concentración parcelaria– las normas hipotecarias. Esta opción tajante de la norma pudo responder en el caso de los montes, y como ya se dijo, a la necesidad de que continuaran en manos de los pueblos y de sus vecinos, pudiendo responder –en el campo de la concentración parcelaria– a la necesidad de que los partícipes, más allá de hacer sus explotaciones más rentables y menos dispersas, pudieran contar con una titulación registral del dominio de sus tierras, y para ello el procedimiento de concentración –a fin de

⁹³ LACRUZ BERDEJO (1957: 225 y 226).

conseguir ese larvado objetivo— respondía, y responde hoy, a una serie de peculiaridades encaminadas a catalizar la culminación de la concentración parcelaria despejando —mediante el juego de las comunicaciones edictales, la inmediatez de las actuaciones y la presunción de dominio a favor del poseedor— todo posible obstáculo a su pronta consumación.

Hoy en día, incluidos en el dominio público los montes de utilidad pública catalogados y no estando tan extendida la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad del dominio rústico —si bien esta ausencia de inscripción registral continúa siendo mayoritaria—, tal vez sería el momento propicio para plantear una revisión de la regulación de la declaración de dominio en las bases de la concentración, en el sentido de que la normativa sobre concentración impusiera a los poseedores sin titulación pública suficiente, con anterioridad a la firmeza de las bases, la realización de los trámites oportunos para obtener la primera inscripción de inmatriculación de sus parcelas en el Registro de la Propiedad a través de un previo expediente de dominio *ex* artículos 201 de la Ley Hipotecaria y 272 a 287 de su reglamento, preceptos estos que —a fin de no ralentizar el procedimiento— podrían modificarse en aras de la agilización del expediente, conciliándose con ello el interés público que (aparentemente) perseguiría la concentración parcelaria con los derechos individuales de los poseedores y propietarios partícipes, pues ningún procedimiento administrativo —ni siquiera el de concentración— puede pretender «castigar» con un despojo a la «propiedad negligente», pues para ello existirían otras regulaciones más adecuadas, como la de expropiación forzosa.

Bibliografía

- ALENZA GARCÍA, J. F. [1996]: «Los procedimientos de concentración parcelaria en Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 22, Pamplona, págs. 87-160.
- BALLARÍN MARCIAL, A. [1953]: «Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 4, Madrid, págs. 69-91.
- BENEYTO SANCHÍS, R. [1955]: «Ensayo de concentración parcelaria en España», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 10, Madrid, págs. 73-95.
- CALVO SÁNCHEZ, L. [2005]: «El dominio público forestal y los montes patrimoniales», en VV. AA, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico)*, coordinados por Luis Calvo Sánchez, 1.ª ed., Navarra: Aranzadi, págs. 469-524.
- CORRAL DUEÑAS, F. [1979]: «Funciones agrarias del Registro de la Propiedad», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 106, Madrid, págs. 7-43.
- FERNÁNDEZ ARROYO, M. [2000]: «La protección registral del tercer adquirente de un heredero voluntario: un supuesto de excepción a la fe pública registral», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, núm. 18, págs. 255-284.
- GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA, F. [1963]: *Problemas jurídicos de la concentración parcelaria*, Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, Serie Monográfica, núm. 3, Madrid.

HORGUÉ BAENA, C. [2005]: «Las potestades administrativas para la protección de los montes públicos», en VV. AA., *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico)*, coordinados por Luis Calvo Sánchez, 1.ª ed., Navarra: Aranzadi, págs. 569-687.

LACRUZ BERDEJO, J. L. [1957]: *Lecciones de Derecho Inmobiliario y Registral*, 2.ª ed., Zaragoza, reimpresión facsímil de Editorial Aranzadi, Navarra, 2011.

MANRESA Y NAVARRO, J. M.ª [1910]: *Comentarios al Código Civil español, con la colaboración de varios juristas y una introducción del Excmo. Sr. D. Francisco de Cárdenas*, 3.ª ed., tomo IV, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid.

– [1907]: *Comentarios al Código Civil español, con la colaboración de varios juristas y una introducción del Excmo. Sr. D. Francisco de Cárdenas*, 2.ª ed., tomo VIII, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO [1907]: *Real Decreto de 22 de marzo de 1907 sobre concentración parcelaria y memoria sintética explicativa del mismo*, Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á. [1998]: «La presunción posesoria otorgada por el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la usucapión de montes públicos patrimoniales catalogados», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 25, Pamplona, págs. 245-280.

SANZ JARQUE, J. J. [1963]: *Legislación y procedimiento de concentración parcelaria*, Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, Serie Monográfica, núm. 5, Madrid.

– [1961]: *Concentración parcelaria, Registro y Catastro*, Servicio de Concentración Parcelaria del Ministerio de Agricultura, Madrid.

VIDAL FRANCÉS, P. [1959]: «La concentración parcelaria en el régimen jurídico español. Valoración y clasificación de tierras. Fase de reordenación de la propiedad y conclusión del expediente», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 27, Madrid, págs. 41-103.

– [1958.a]: «El elemento objetivo de la concentración parcelaria», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 23, Madrid, págs. 69-80.

– [1958.b]: «La concentración parcelaria en el régimen jurídico español (investigación de propietarios y bases de la concentración)», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 25, Madrid, págs. 31-77.