

Expte.

DI-1746/2010-7

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE
AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO
AMBIENTE
Pº María Agustín 36, Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

I. Antecedentes

Primero.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

En dicho escrito se hacía alusión a lo siguiente:

“Que, en relación con los trabajos de Concentración Parcelaria llevados a efecto por el Departamento de AGRICULTURA del GOBIERNO DE ARAGON, en Término municipal de EL POBO (Teruel), y con ocasión de la preparación de la documentación precisa para formalizar Contrato de Venta de fincas que integran la explotación, nos hemos encontrado con que en la descripción de las fincas resultantes de la Adjudicación definitiva de las Parcelas de reemplazo, tal y como se han remitido al REGISTRO DE LA PROPIEDAD para su inscripción registral, el citado Departamento autonómico hace omisión de la descripción y características de las edificaciones rurales (masías, corrales, pajares, teñadas y naves de ganado) antes existentes sobre algunas de las Parcelas, algunas de cuyas edificaciones incluso constaban ya en el Registro, por proceder de herencia familiar, y sin embargo, ahora, al proceder el Registro de la Propiedad a la inscripción de las fincas de reemplazo, no se recoge la descripción de los edificios, y se nos reclama la aportación de una denominada "Declaración de Obra Nueva antigua", en la que mediante documento técnico (Certificación) se acrediten las características de los edificios preexistentes en las parcelas de que se trate y de su antigüedad.

Ello supone que, como titulares de tales edificaciones, nos vemos ahora obligados, por haber omitido el Departamento de Agricultura la descripción de los edificios rurales preexistentes sobre las Parcelas de reemplazo, a tener que efectuar, por una parte, el desembolso del importe de los trabajos de certificación técnica relativa a las características y antigüedad

de tales edificios, y al pago, según se nos ha informado por el Notario,

del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados sobre el valor declarado de las citadas edificaciones, gastos ambos en los que no tendríamos por qué vernos perjudicados, si los servicios del Departamento de Agricultura, hubieran hecho descripción de las edificaciones preexistentes sobre las Parcelas de reemplazo, pues disponían para ello de la documentación acreditativa de nuestra titularidad (copias de las Escrituras de Aceptación de herencia y de alguna compraventa posterior), e incluso datos recogidos en las mismas de sus inscripciones registrales, y, en todo caso, podían verificar y actualizar, en su caso, los datos mediante medición y comprobación sobre el terreno, y en particular de las que, según título hereditario, estaban pendientes de inscripción, aunque se habían formalmente declarado en la Escritura de aceptación de la herencia, o en su caso en Escritura de compraventa”.

Segundo.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al antiguo Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en el escrito de queja.

Tercero.- En contestación a lo solicitado por esta Institución el Departamento de Agricultura y Alimentación nos remitió el siguiente informe:

“En relación con la solicitud de información sobre la Queja nº 1746/2010-7 cúpleme significar lo siguiente:

1. Las Bases Definitivas de la zona de referencia fueron aprobadas por Resolución del Director General de Estructuras Agrarias de fecha 26 de octubre de 2000, habiendo sido sometidas a información pública sin que en ninguna fase de su tramitación se presentara alegación u objeción sobre el asunto objeto de queja.

2. Procede recordar que esencialmente la concentración parcelaria supone un proceso de reorganización de la propiedad rústica que tiene como finalidad la constitución de explotaciones agrícolas de estructura y dimensiones adecuadas mediante un sistema de aportación de superficies de tierras y la correspondiente atribución de fincas de reemplazo, equivalentes.

El proceso de Concentración parcelaria se articula mediante dos fases:

A) Las Bases, que tienen por objeto la investigación, definición, valoración y calificación de la propiedad rústica, pero no incluyen referencias a edificaciones que existan sobre el terreno, pues carecen de naturaleza de

fincas rústicas, sin perjuicio de que dichos bienes sean tutelados por el ordenamiento, aunque por diferente regulación que la agraria.

B) El Acuerdo de Concentración Parcelaria, mediante el cual se lleva a cabo un proceso de reorganización de la propiedad rústica a través de un sistema de aportación de las superficies de terreno preexistentes reconocidas en las Bases y la correlativa atribución de las fincas de reemplazo resultantes.

3. En el caso presente la instrucción del procedimiento ha seguido los cauces previsto en la legislación específica y que le es de aplicación.

Con arreglo a dicha normativa, según dispone el artículo 171 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, la concentración parcelaria se llevará a cabo donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad, del mismo modo en el artículo 172 b) se habla de aportaciones de tierras, el 173 finalmente indica que 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 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, lo que de ningún modo implica que el Departamento esté capacitado legalmente para intervenir sobre dichos bienes, expidiendo títulos de propiedad sobre ellos ó indicando sus características en las descripciones de las fincas de reemplazo.

Como indica el artículo 184, las circunstancias preexistentes que deben tenerse en cuenta para realizar las Bases del procedimiento son

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 período de investigación.

4. Por otra parte según el artículo 187 de la citada norma, podrán ser excluidos de la concentración los sectores o parcelas que no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a

la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de ésta o por cualquier otra circunstancia, esta es la previsión que hace la ley para la existencia de algún elemento que distorsione el procedimiento, sin que durante su realización fuese estimada su aplicación por el Departamento, ni solicitada por ningún participante en la concentración de la zona respecto a edificación alguna.

5. Finalmente procede indicar que si el interesado necesita la colaboración del Departamento, siempre dentro de sus competencias, para solucionar posibles discrepancias con el Registro de la Propiedad en relación con las fincas incluidas en la zona de El Pobo que contienen alguna edificación, o cualquier otra cuestión relativa a la materia, puede hacerlo, pues hasta el momento no consta se ha dirigido previamente a este Departamento.

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La cuestión que se somete a examen de esta Institución es la actuación de la Administración al extender y autorizar, firme el Acuerdo de concentración, el Acta de Reorganización de la propiedad, donde se relacionan y describen 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. Dicha actuación se desprende del escrito de queja puede provocar dos situaciones: la primera que una finca aportada a la concentración con edificaciones, éstas no hayan quedado reflejadas ni descritas en las bases, y en consecuencia, posteriormente dichas edificaciones no aparecerán en el nuevo título de propiedad de la finca de reemplazo a inscribir en el Registro de la Propiedad; y la segunda, que las edificaciones hayan sido excluidas de la concentración, por lo que no aparecerían en el nuevo título de la finca de reemplazo adjudicada.

En el escrito de queja se nos dice que ya sea un caso u otro, el propietario de las edificaciones no reflejadas ni descritas en los nuevos títulos de propiedad que recibe de las fincas en las que aquéllas están construidas, se ve en la obligación para tener acceso al registro a iniciar los trámites de inscripción o inmatriculación de dichas edificaciones con el coste que ello conlleva de honorarios de profesionales que certifiquen las características de los edificios, gastos de Notario y Registrador y los impuestos que correspondan, siendo que en algún caso, constaban inscritas en el Registro de la Propiedad las edificaciones en las fincas agrícolas que fueron aportadas a la Concentración.

Segunda.- Para la Administración no puede admitirse la reclamación del partícipe en la concentración parcelaria por las siguientes razones:

- No constar durante la formación de las Bases definitivas ninguna alegación sobre las edificaciones de las parcelas, ni se solicitó en aplicación del artículo 187 de la Ley del IRYDA la exclusión de ninguna parcela.

- Esencialmente la concentración parcelaria es un proceso de reorganización de la propiedad rústica que tiene como finalidad la constitución de explotaciones de dimensiones adecuadas.

- Las bases de la concentración tienen por objeto la propiedad rústica, pero no incluyen referencias a edificaciones que existan sobre el terreno pues carecen de naturaleza de finca rústica, indicando el artículo 184 las circunstancias preexistentes que deben tenerse en cuenta para realizar las Bases.

- El Acuerdo de Concentración supone un sistema de aportación de superficies reconocidas en las Bases y la correlativa atribución de las fincas de reemplazo resultantes.

- El artículo 173 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario impide al Departamento de Agricultura a intervenir sobre las edificaciones expidiendo títulos de propiedad o indicando sus características en las descripciones de reemplazo.

Tercera.- Dispone el artículo 207, apartados 3 y 5, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario lo siguiente:

3. Cuando la concentración parcelaria afecte sólo a parte de una finca inscrita, se expresará por nota marginal la descripción de la porción restante en cuanto fuera posible o, por lo menos, las modificaciones en la extensión y linderos. La inscripción conservará toda su eficacia en cuanto a esta porción restante.

La operación registral podrá practicarse en cualquier tiempo a costa del Instituto en virtud de certificación expedida por este Organismo a instancia del titular registral o sus causahabientes.

5. El carácter de finca excluida de la concentración parcelaria se podrá expresar en el Registro al inscribir cualquier título en que así se consigne bajo la responsabilidad del funcionario autorizante, o en nota marginal practicada por constarle directamente al Registrador, o en virtud de certificación del Instituto o acta notarial.

En relación con las edificaciones existentes en una parcela, que fuera excluidas de la concentración, se considera por esta Institución de aplicación la transcrita norma, y si parte de una parcela inscrita, en la que se asienta una edificación, queda excluida de la concentración por razón de la propia edificación existente, la operación registral de modificar la inscripción

describiendo la nueva realidad debe practicarse por el Registrador a costa de la Administración y a instancia del titular registral.

Cuarta.- Establece el artículo 190 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario lo siguiente:

“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 período de investigación, los participantes en la concentración parcelaria están obligadas 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 las falsedades u omisiones.”

Por otra parte, determina el artículo 193, apartados 1 y 2, que:

“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 apreciaren 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 período 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.”

En relación con las fincas con edificaciones que se aportan a la Concentración sin que conste en las Bases la descripción de dichos edificios, pero está inscrita en el Registro de la Propiedad la finca y los edificios, en ese caso, y a juicio de esta Institución, la Administración durante el proceso de formación de las Bases de la Concentración, si tiene conocimiento de la inscripción registral de la parcela junto con los edificios, debería, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 190 y 193, apartados 1 y 2, de la Ley del Reforma y Desarrollo Agrario, a incluir la descripción de las edificaciones que se hallen en las parcelas aportadas a la Concentración de la inscripción

registral a las Bases de la Concentración, si así lo solicitare el partícipe una vez requerido por la Administración para ello.

Asimismo, y en opinión de esta Institución, la Administración podría, durante el proceso de formación de las Bases de la Concentración, informar de la posibilidad de incluir la descripción de las edificaciones, obras y construcciones ubicadas en las fincas aportadas a la concentración que estuviera incluida en la escritura pública notarial o en la inscripción registral del partícipe.

Quinta.- En los supuestos en los que el propietario de la finca no tuviera inscrita su propiedad y edificios en el Registro de la Propiedad, o careciera de escritura o título público en el que se describieran las edificaciones, a juicio de esta Institución, la Administración no debería ni podría facilitar la incorporación de las referidas edificaciones al título notarial que entrega, ya que, y como se dice en el informe remitido por el Departamento a esta Institución, carecería de capacidad legal para intervenir sobre dichos bienes, expidiendo títulos de propiedad sobre ellos o indicando sus características en las descripciones de las fincas de reemplazo. Además, el partícipe recibiría un beneficio, la inscripción de una edificación en el Registro de la Propiedad, que legalmente no le correspondería, ya que pudo realizar durante cualquier tiempo antes de la Concentración, con el gasto que ello conlleva, la inscripción del bien.

Sexta.- El reflejo de la descripción registral de la finca de reemplazo adjudicada al interesado no es un mero capricho sino que es determinante del haz de derechos que engloba su titularidad dominical. Si bien, es cierto, la concentración parcelaria atiende de forma preponderante a la división racional de los fundos mediante su agrupación y equidistribución, sin embargo, no se puede olvidar que junto con la mera superficie y lindes de la finca atribuida, se deben plasmar en cualquier título la descripción fidedigna de la propiedad y de todos los elementos que determinen un contenido dominical superior.

Este tiene que ser el sentido último de la titularización de la Administración actuante en opinión de esta Institución; entender en sentido restrictivo la obligación de librar los títulos de propiedad resultantes de la concentración supondrá dificultar el funcionamiento económico de las relaciones de propiedad entre las fincas resultantes de la concentración; y lo que es más importante, sumirá en la inseguridad jurídica a los nuevos titulares de las fincas de reemplazo que carecerán de un título apto para inscribir en detalle su propiedad venciendo cualquier contradicción que pueda existir frente a registros, catastro o amillaramientos anteriores.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente **Recomendación**:

Para que por los órganos competentes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón se proceda:

1º. A informar a los participantes de las Concentraciones parcelarias de la posibilidad de incluir la descripción de los edificios sitos en las fincas aportadas a la Concentración que conste en las inscripciones registrales de las fincas o en las escrituras públicas en las Bases de las Concentraciones parcelarias y durante su formación.

2º. A estudiar la posibilidad de que cuando la Concentración parcelaria afecte sólo a parte de una finca inscrita, se proceda por la Administración a su costa a conservar la inscripción registral de la porción restante en la que se halle una edificación si hubiere previa petición del interesado.

3º. A estudiar la posibilidad de requerir a los partícipes de la Concentración cuando tenga conocimiento de la existencia de una finca y sus edificaciones está inscrita en los Registros de la Propiedad para que por dichos partícipes se solicite la inclusión en las Bases de la Concentración de la descripción de sus edificaciones.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 29 de diciembre de 2011

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE