

## CAPITULO II

# RASGOS IDENTIFICADORES DE LA INSTITUCION JURIDICA DE LA CP

### I. CONCEPTO

La importancia del estudio del concepto de una institución proviene de que, por una parte, de la claridad de ideas con que se la defina dependerán básicamente la calidad y coherencia de las Leyes que se ocupen de ella<sup>1</sup>, y por otra parte, en el caso concreto de la CP, el concepto que se adopte condicionará el desarrollo, el resultado y el costo económico de estas operaciones<sup>2</sup>.

#### 1. El concepto de CP en el Derecho interno

##### 1.1 Concepciones doctrinales

Como suele ocurrir con cualquier institución jurídica no definida de forma expresa a nivel normativo, la doctrina no ha llegado a la elaboración de una definición única que sea aceptada de forma unánime por toda la dogmática, si no que cada autor ha arbitrado su propia definición de la CP. Inicialmente, puso mucho empeño en ello la doctrina clásica de los años cincuenta y sesenta, luego surgieron nuevas definiciones al aprobarse la LRDA y finalmente las nuevas generaciones de agraristas también han querido manifestar su opinión al respecto, en los estudios sobre la CP publicados durante los últimos decenios.

##### 1.1.1 Concepciones clásicas

Durante los primeros años posteriores a la asimilación de la CP por nuestro ordenamiento jurídico, los agraristas de la época no tenían nada clara la óptica desde la que debía definirse esta institución, siendo éste el motivo por el que se llegó a exponer un alud de definiciones de la CP, que van desde la más estricta hasta la más expansiva.

###### a) Concepción estricta

El primero en exponer su concepción de la CP fue GONZALEZ PEREZ<sup>3</sup>. Lo hizo utilizando un concepto estricto del instituto, elaborado en base a la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952. Según él, la CP no es otra cosa que "la función administrativa por la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, asignando a cada propietario una porción de terrenos equivalente en extensión a otros de que se le priva, pero en mejores condiciones para su cultivo, mediante las oportunas compensaciones por la diferente clase de tierras".

Igualmente estricta es la coloquial definición expuesta por LERA DE ISLA en su ya mentado trabajo "Concentración parcelaria", en el que explica llanamente que "realizar la concentración parcelaria significa volver a agrupar en el menor número posible de parcelas, y mejor, si puede

---

<sup>1</sup>Cfr. François PERIN, *La démocratie enrayée, Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruselas, 1960, pág. 118. Como advierte este profesor universitario, "il faut bien avouer que l'incohérence ou la mauvaise qualité des textes législatifs provient en grande partie de la conception fondamentale qui préside à leur élaboration".

<sup>2</sup>Según que se utilice una concepción estricta o laxa, el gasto en CP variará ostensiblemente. En el caso de Galicia, por ejemplo, partiendo de una concepción de la CP que prácticamente la identifica con la reforma agraria ("Nós estamos a facer a verdadeira reforma agraria, cuia materialización é a concentración parcelaria", ha declarado formalmente el presidente de la Xunta ante el Parlamento gallego), el promedio por parcela concentrada es de un millón de pesetas (cfr. A. PEREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, *et al.*, *Antela ...*, *op. cit.*, págs. 168 y 170).

<sup>3</sup>Jesus GONZALEZ PEREZ, *La concentración parcelaria*, *op. cit.*, pág. 135.

ser, en una sola, todas esas parcelitas pequeñas que un mismo propietario tiene dispersas por todo un término municipal". Más té  
†×† @ @ ( @ @ / : . φ2 ⇒ @ @ ^ @ @ @ : . φ2 @ ⇒ @ @ ⊃ @ ≈™'én estricta, es la definición aportada por GOMEZ GOMEZ-JORDANA<sup>4</sup>, para quien, en su sentido más restringido, la CP "reagrupa las parcelas dispersas de un mismo propietario, da una nueva estructura, más racional, a su explotación, sustituyendo los antiguos trozos de tierra dispersos, a los que el agricultor aplicaba su trabajo, por nuevas fincas cuya mayor superficie, cuyo emplazamiento y cuya forma permiten utilizar maquinaria agrícola, emplear medios modernos de cultivo, intensificar éste, realizar mejoras, ensayar nuevas modalidades de explotación cooperativa y reducir espectacularmente los gastos de la explotación".

También se mueve dentro de los parámetros de la concepción estricta de la CP, aunque hace referencia a las obras que suelen ir conexas a estas operaciones, la descriptiva definición de SANZ JARQUE<sup>5</sup>, según la que "la concentración parcelaria, en sentido legal, consiste en la reorganización rústica de una zona, adjudicando a cada propietario - en coto redondo o en un reducido número de fincas de reemplazo - una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la de las parcelas que anteriormente poseía, pasando inalterados sobre las fincas de reemplazo el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas sujetas a concentración, salvo las servidumbres prediales que se extinguen, conservan, modifican o crean, de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad y todo ello llevando a cabo las mejoras territoriales incluidas en los planes aprobados para cada zona por el Ministerio de Agricultura y cumpliendo los fines sociales que, en su caso, se determinan en los correspondientes Decretos por los que se declara de utilidad pública y de urgente ejecución la concentración de cada zona".

Cúmplenos precisar que este criterio estricto de la CP fue ratificado hasta la saciedad por el TS, en sentencias como las STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 685), 7.6.1977 (Arz. 3342) y 10.10.1978 (Arz. 3326), que reproducen sistemáticamente la expresión de que la finalidad de la CP "no es otra que adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra y cultivo a la de las parcelas aportadas". Posteriormente, se han dictado muchas otras sentencias en términos similares - *vid., inter alia*, las STS de 14.12.1983 (Arz. 6342), 1.2.1984 (Arz. 1012), 5.2.1985 (Arz. 994) y 29.9.1986 (Arz. 4794), como veremos al examinar la teleología de la CP.

A pesar de que no formula una definición formal y explícita, la exégesis de GARCIA CANTERO<sup>6</sup> también rezuma una concepción estricta de la CP, ya que reduce el objetivo de la mejora a la lucha contra la dispersión parcelaria, aduciendo al efecto que "la concentración parcelaria representa el más enérgico de todos los remedios hasta ahora aplicados para el grave mal de la excesiva fragmentación de la propiedad rústica".

Tan pronto se publicó la LRDA, GARRIDO EGIDO<sup>7</sup> se afaná a pronunciarse sobre la concepción de la CP en los siguientes términos: "Entendemos aquí por concentración parcelaria no sólo la operación que tiene como fin fundamental la reducción del número de parcelas de una zona, si no también la realización de una serie de operaciones de permuta de tipo multilateral que permitan una remodelación de la parcelación de la zona". En suma, esta definición también se queda en la reorganización de la propiedad rústica, o sea, en la concepción estricta de la CP.

La diferencia de estas dos últimas definiciones con las anteriores es que ya presentan la CP como parte integrante de un proceso más amplio de la política agraria, siguiendo la recomendación de la FAO de integrar la CP en los programas de desarrollo regional.

---

<sup>4</sup>Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, *op. cit.*, pág. 14.

<sup>5</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 37.

<sup>6</sup>Gabriel GARCIA CANTERO, *El retracto de colindantes y la legislación de concentración parcelaria*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1965, págs. 30, 37 y concordantes.

<sup>7</sup>Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La reforma de las estructuras agrarias y el desarrollo regional*, "IRYDA-Información", nº 8, octubre-diciembre de 1973, pág. 12.

La concepción estricta de la CP impulsada por el legislador de 1952 queda corroborada por Miguel BUENO<sup>8</sup>, cuando atribuye al programa inicial de CP la característica esencial de la simplicidad, que argumenta reconociendo que "no pretende solucionar más que algunos de los muchos problemas que tiene planteados el medio rural".

#### b) Concepción social

La doctrina clásica ponía especial énfasis en el carácter social de la CP. Ya en 1953, BALLARIN MARCIAL<sup>9</sup>, comentando la Ley de CP de 1952, apelaba a las connotaciones sociales de esta mejora, que definía como "aquel conjunto de operaciones técnicas y jurídicas realizadas por la Administración con el fin de reorganizar, en cuanto a su base territorial, las explotaciones agrarias radicadas en un perímetro determinado, resolviendo, además, en caso necesario, problemas de carácter social". Este matiz social sería posteriormente enaltecido por BENEYTO SANCHIS<sup>10</sup>, en cuya opinión "sugestiona el carácter eminentemente social de la reforma", y SANZ JARQUE<sup>11</sup>, quien recalca que la concentración se ha de implementar "de acuerdo con las exigencias económico-sociales de cada momento", al tiempo que enuncia una serie de finalidades sociales que caracterizan la que denomina "obra social de la concentración parcelaria".

La jurisprudencia del TS, que siempre había defendido el carácter social de la CP (*vid., ad exemplum*, la antigua STS de 13.12.1963, Arz. 5299), ha puesto un especial empeño en destacar esta faceta de la concentración a partir de la Constitución, haciendo uso de un triple fundamento:

1º) La regulación de la CP cumple la misión de conformar, a nivel de legislación ordinaria, los límites del derecho de propiedad, de acuerdo con la función social que le atribuye el art. 33 CE. En este sentido se manifiesta la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882). En su F. J. 6º, además de dejar bien patente que no hay contradicción alguna entre los postulados de la LRDA y el reconocimiento constitucional de la propiedad privada ("pues es precisamente el art. 33.2 del Texto fundamental el que proclama que el contenido del derecho de propiedad lo delimita su función social de acuerdo con las leyes"), asegura que dicho texto refundido "da un contenido eminentemente social a la propiedad privada de acuerdo con el expresado art. 33.2 del Texto Constitucional".

2º) La finalidad social es consubstancial con las operaciones concentracionarias, a las que da su verdadero sentido. En palabras extraídas del F. J. 6º de la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), "la Concentración Parcelaria aspira a dar satisfacción a la finalidad social, lo que es propio de todo ordenamiento de reforma".

3º) Esa finalidad social constituye a la vez el fundamento y la limitación de la habilitación a la Administración gestora de la CP para intervenir en la propiedad privada de las fincas rústicas, dado que, por un lado, "la concentración parcelaria aspira a dar satisfacción a una finalidad social"; pero por otro "se debe de incidir sólo en aquella medida que resulte estrictamente precisa para lograr tal finalidad social" (F. J. 2º de la STS de 3.11.1992, Arz. 8920).

La legislación autonómica de la CP ha venido a confirmar el carácter social de la institución, como evidencia el preámbulo de la asturiana LOADR, según el que "destaca, por su importancia y repercusión social, la reordenación de la propiedad que se articula, atendiendo al fin social de la misma".

Parece evidente, pues, que no se puede negar a la concepción de la CP que se infiere de la LRDA unas evidentes connotaciones sociales, como ya las tenía la concepción que acogía la Ley de CP de 1962, aprobada por Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre, por imperativo del art. 36 de la Ley de 14 de abril de 1962<sup>12</sup>. No podía ser de otra forma, dado que, como ha

---

<sup>8</sup> Vid. Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 156.

<sup>9</sup> Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, *op. cit.*, pág. 78.

<sup>10</sup> Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 65.

<sup>11</sup> Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ...*, *op. cit.*, págs. 19, 22 y sgs.

<sup>12</sup> La exposición de motivos de esta Ley de 14 de abril de 1962 lo deja bien expresado cuando se

escrito Miguel BUENO<sup>13</sup>, "es claro que este tipo de reformas no pueda contemplarse en abstracto o desligado de un contexto socioeconómico".

Sin embargo - a pesar de esta cristalina jurisprudencia -, el hecho de que el art. 173 de la LRDA no mencione las connotaciones sociales entre las finalidades de la CP parece haber desorientado a un sector de la doctrina contemporánea, que elude cualquier referencia a la finalidad social de la CP e incluso llega a afirmar que esta mejora tiene un carácter exclusivamente económico<sup>14</sup>. Olvidan que el Título Preliminar de la LRDA también es aplicable a la CP, y que el art. 3.a) prevé "la transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen ...", como la primera de las finalidades fundamentales de las actuaciones de reforma y desarrollo agrario, entre las que cabe entender incluida la CP, como explicita el art. 5.1.d). Y es que la preponderancia de los aspectos técnicos sobre los sociales, con que se había presentado inicialmente la CP, ya está superada desde la aprobación de la citada Ley de CP de 1962<sup>15</sup>.

Rechazando, pues, esta visión economicista de la CP, hemos de afirmar que la finalidad social está presente en la LRDA, no sólo por lo que expresa el TS, si no también porque, si se analiza este texto refundido a la luz del conjunto del ordenamiento jurídico - como debe hacerse -, se comprueba que la regulación de la CP tiene uno de sus principales fundamentos jurídicos en un principio de carácter tan social como es el principio de paridad, fundamento capital de todas las actuaciones que integran los intervencionismos agrarios español<sup>16</sup> y comunitario<sup>17</sup>.

### c) Concepción expansiva

Haciendo una interpretación expansiva de la regulación de la CP, BENEYTO SANCHIS<sup>18</sup> apuesta por una concepción más amplia de la institución. Además de asumir el carácter social de la CP, añade tantas actuaciones adicionales que más bien parece que pretendiera definir la ordenación rural (por más que esta institución aún no había penetrado en el ordenamiento jurídico español) o incluso el desarrollo rural en general. A su parecer, en el sentido más amplio del término, la CP "puede considerarse como una auténtica reorganización de la pequeña y mediana propiedad rural, o sea, la que lleva a los núcleos rurales mejoras de todas clases que, incluso, son necesarias, no ya bajo el punto de vista productivo, si no de la civilización, haciendo más agradable la vida en el campo con la desarticulación consiguiente de la emigración de la población campesina a las ciudades".

---

refiere a la necesidad de redactar un nuevo texto refundido de la normativa de CP, en base a "una postura política que nos compele a impulsar las consecuencias de carácter social que toda obra lleva consigo"

<sup>13</sup> Vid. Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 150.

<sup>14</sup> Vid., por todos, Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, pág. 72. Contradiendo a la doctrina del TS (según la cual las connotaciones sociales son consubstanciales a la CP) y a la tradición jurídica de la CP española (la exposición de motivos de la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952 ya indicaba que "aunque la concentración parcelaria tiene un matiz preeminentemente económico se logra con ella de modo indirecto una importante finalidad social al permitir el incremento de la producción agrícola, una elevación del nivel de vida de los cultivadores"), esta autora asegura que la CP "acaba con el valor sentimental de la tierra, contemplándola desde un punto de vista exclusivamente económico". Es precisamente la gestión de la CP realizada en base a esta visión ultraeconomicista la que genera los problemas sociales que la misma autora constata en el primer punto de la Introducción de su tesis doctoral, cuando reconoce que "la concentración constituye el eje de las conversaciones, genera movilizaciones, discusiones y provoca rencillas que pueden perdurar hasta muchos años después de finalizado el proceso, incluso durante generaciones".

<sup>15</sup> Cfr. Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 150.

<sup>16</sup> La fundamentación del intervencionismo agrario en el principio de paridad se evidencia en el art. 130.1 CE; pero también se infiere - como concluye el Informe de la Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural (Boletín oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie I: Boletín General nº 803, de 16.12.1999) - de una interpretación conjunta de los arts. 9.2 y 14 CE.

<sup>17</sup> La inspiración de este intervencionismo en el principio de paridad resulta patente cuando la exposición de motivos del Reglamento 1257/1999, de 17 de mayo, fundamenta las medidas de desarrollo rural que en él se regulan en base a que "la estructura de la agricultura en la Comunidad se caracteriza por la existencia de un elevado número de explotaciones que carecen de las condiciones estructurales necesarias para garantizar a los agricultores y sus familias unos ingresos y unas condiciones de vida equitativos".

<sup>18</sup> Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 69.

Más lejos va aún LERA DE ISLA<sup>19</sup>, ya que, con un acaloramiento populista más propio de un discurso político que de una aséptica exposición intelectual, llega a asegurar que la CP es una especie de remedio que acabará curando todos los males de nuestra agricultura. A nuestro entender, para convencer a los profesionales agrarios de las ventajas de la CP, no es preciso recurrir a panegíricos tan ampulosos como los que formula este autor, según el cual, "los hombres inteligentes, que tanto abundan en nuestros medios rurales, han acogido la concentración parcelaria como lo que realmente es: como una panacea que curará, nadie lo duda, todos los males que padece la agricultura española". Basta ver la depresión en que ahora está sumido el sector agrario español - después de cincuenta años de concentración - para darse cuenta de cuán exagerada era esa presentación triunfalista de la CP.

Las ventajas de esta mejora rural son muchas, ciertamente; pero también se ha de saber reconocer sus limitaciones intrínsecas, ya que, al fin y al cabo, no deja de ser una más de las muchas técnicas a la disposición de los poderes públicos para realizar una seria y continuada labor de reequilibrio territorial<sup>20</sup>, propiciando el desarrollo rural, especialmente en las zonas más desfavorecidas. Más convincente nos parece la opinión de DE LOS MOZOS<sup>21</sup>, que se basa en un informe de 1963 del Grupo de Trabajo de Concentración Parcelaria de la FAO, así como en la Ley de 28 de diciembre de 1963, de aprobación del primer Plan de desarrollo económico-social, para destacar "la necesidad de rebasar el concepto restringido de concentración parcelaria por el de reforma de las estructuras agrarias y la conveniencia de que esta actitud reformadora se integre en una política de desarrollo regional".

También SANZ JARQUE asumió el concepto expansivo de la CP<sup>22</sup>, asegurando, con su habitual estilo descriptivo, que "el objetivo amplio de la concentración parcelaria es crear o establecer en las zonas donde el minifundio y el parcelamiento presentan caracteres de acusada gravedad, explotaciones agrícolas que constituyan unidades rentables y económicamente suficientes, en armonía con los intereses privados y las necesidades públicas, llevando a cabo, a la vez que se concentra la propiedad, múltiples mejoras territoriales, jurídicas y sociales, como son transformaciones en regadío, encauzamiento y aprovechamiento de ríos, saneamiento de tierras, electrificaciones, mejoras de cultivos, abrevaderos de ganado, vías pecuarias, titulación pública e inscripción en el Registro que dan seguridad y facilitan el crédito y creando huertos familiares y las demás mejoras de carácter social que el Decreto de concentración determine, en su caso, para cada zona".

---

<sup>19</sup> Vid. Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, *op. cit.*, pág. 28.

<sup>20</sup> La ausencia de autocrítica fue una de las causas que permitió que la doctrina de la época acabara imponiendo la idea de que la CP tenía un alcance mucho más amplio del que realmente le correspondía. Es por ello que encontramos especialmente acertada la apreciación medida que formula Miguel BUENO, *op. cit.*, págs. 169 y 170, para quien la instauración en España de la ordenación rural respondía a la necesidad de "tratar de superar la idea, que inevitablemente se iba imponiendo como consecuencia de la rutina de un trabajo exento de crítica, de que la colonización y la concentración parcelaria eran, en sí, la reforma de estructuras y no solamente, como debe de ser, unos instrumentos al servicio de dicha reforma".

<sup>21</sup> José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, pág. 121.

<sup>22</sup> Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 38. Poco después, presumiblemente impelido por el ambiente exultante de la doctrina y la gestión triunfalista de la época, abundó en esta ampliación conceptual de la CP. En *Legislación y Procedimiento ...*, *op. cit.*, págs. 6 y 7, identifica CP y ordenación rural, afirmando que "concentración, en su más amplio sentido equivale a la ordenación rural de las zonas o comarcas donde hay microfundio y dispersión parcelaria". Esta equiparación fue desmentida poco después por el Decreto 1/1964, de 2 de enero, y por la Ley 54/1968, de 27 de julio, normas introductorias de la ordenación rural en España. Una vez publicadas ambas normas, el mismo autor adaptó su discurso en *Más allá de ...*, *op. cit.*, págs. 143 y 144, obra en la que se refiere a "las materias de Colonización, Concentración Parcelaria y Ordenación Rural", estableciendo para cada una de ellas unos objetivos bien diferenciados. Concretamente atribuye a la CP la función principal de "reconstruir la propiedad triturada y dispersa en las zonas afectadas por el abusivo parcelamiento", mientras que reconoce a la ordenación rural el cometido - más amplio - de "promover la reestructuración y el pleno desarrollo de cuantas posibilidades humanas y naturales haya en las zonas rurales "en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales". Resulta evidente, por tanto, que CP y ordenación rural no son una misma cosa ni se pueden usar como sinónimos.



Más confusa resulta la concepción de la CP que presenta PALACIOS AYECHU<sup>26</sup>, porque, por un lado, se apunta a la moda de la denominada "concentración parcelaria integral", cuando cita entre los aspectos positivos de la CP que "se eleva el nivel de vida de la población rural mediante la transformación integral de las zonas" y cuando descalifica la que considera "la idea simplista de considerarla como mera agrupación física"; pero por otro lado, al definir esta mejora, expone una concepción *stricto sensu*, ya que se refiere a la CP como "un aspecto de la Reforma

Agraria que supone la ordenación racional y mejora de la propiedad de la tierra, de aquellas zonas afectadas por la excesiva división de las fincas y por la dispersión".

Nuestro desacuerdo con la extralimitada concepción de la CP que se esconde tras la citada expresión "concentración parcelaria integral" ya ha quedado suficientemente demostrado y argumentado al comparar esta mejora con la ordenación rural. Los mismos argumentos que allí hemos expuesto servirían para rebatir la concepción de la CP que propone BERMEJO LATRE<sup>27</sup>.

Con él compartimos la apreciación inicial de que la CP puede ser de utilidad para muchas más finalidades de las que actualmente cumple (nos remitimos, a este respecto, a nuestra exposición sobre los nuevos cometidos de la CP). Al final, sin embargo, le vence el entusiasmo por la institución y acaba cayendo en la misma trampa que los autores de los años cincuenta que presentaban la CP como la panacea de todos los males y los gestores de principios de los años sesenta, que confundían la CP con la ordenación rural. BERMEJO LATRE incluso los supera y llega a afirmar que la CP "es más que una medida de ordenación fundiaria o incluso ordenación rural". Conocemos por experiencia personal cuán fácil es dejarse llevar por el entusiasmo, a medida que se va conociendo la institución, porque seduce y cautiva cada vez más, dado que difícilmente se podría encontrar otro mecanismo de intervención que ofrezca un balance tan positivo, desde cualquier punto de vista que se pretenda analizar. Pero debe hacerse el esfuerzo de no dejarse deslumbrar hasta el extremo de perder la objetividad que toda labor intelectual exige. Y presentar la CP como una mejora de alcance superior al de la ordenación rural no tiene ningún fundamento jurídico, como se puede comprobar comparando la normativa reguladora de ambos institutos.

En todo caso, habría que rememorar la juiciosa advertencia lanzada en su tiempo por GOMEZ GOMEZ-JORDANA, en el sentido de que no todo lo que se puede hacer en el ámbito de las estructuras agrarias forma parte del concepto de CP que acoge nuestro ordenamiento jurídico<sup>28</sup>. Por ello juzgamos más acertada la visión de LOPEZ RAMON, que alude a la "reforma integral" de las zonas afectadas<sup>29</sup>, pero no cae en el error de emplear la expresión "concentración parcelaria integral", si no que define la CP *stricto sensu*, manifestando que "a través de la concentración parcelaria se lleva a cabo ... una reordenación de la propiedad rústica, con objeto de crear unidades de cultivo individuales adecuadas a la extensión mínima que debe tener una finca para que su explotación resulte rentable" y especificando que "para ello, las diferentes fincas que pertenecen a un propietario en un término municipal son sustituidas por una o varias parcelas concentradas, denominadas fincas de reemplazo".

---

<sup>26</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, págs. 31 y 324.

<sup>27</sup>José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, pág. 511.

<sup>28</sup>Cfr. Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, *op. cit.*, pág. 22. Sus palabras "esta modalidad ... entra más bien en el concepto amplio de reformas estructurales que en el restringido de concentración parcelaria contemplado por el Derecho positivo español" serían aplicables ahora a la impropia denominada "concentración parcelaria integral".

<sup>29</sup>*Vid.* Fernando LOPEZ RAMON, *op. cit.*, págs. 315, 329, 333 y sgs. Cuando se refiere a las actuaciones que la Administración gestora añadía a la CP en el curso de los años sesenta, constata que aquello no era sólo CP, si no que las actuaciones de CP "se completan con un conjunto de instrumentos ... tendentes a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas", y cuando define la ordenación rural, la presenta como una "vía ampliatoria de las actuaciones de concentración parcelaria, tendentes a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas". Hablar de "reforma integral" - refiriéndose a la ordenación rural (o, lo que aún sería más ajustado a la realidad, al desarrollo rural integral que ahora pregonan la UE) - es mucho más correcto que utilizar la expresión "concentración parcelaria integral", habida cuenta de que la CP es una más de las actuaciones que han de contribuir a la planificación integral de cada zona, como ya evidenció en su momento la normativa que introdujo en nuestro país la ordenación rural (Decreto 1/1964, de 2 de enero, y Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural).

Estricta es también la concepción de la CP que se trasluce en las definiciones de RAMOS PRIETO<sup>30</sup>, que presenta la CP como una "fórmula para acabar con los tradicionales problemas que presentaban la excesiva fragmentación y la dispersión de la propiedad", y de RIOS CARMENADO, que define la concentración como "un proceso técnico para reducir el elevado número de parcelas de cada explotación sustituyéndolas por un número menor de fincas, que en su conjunto deberán ser equivalentes a las primeras, tanto en clase de tierra como en cultivo; la nueva distribución de la propiedad resultante deberá presentar fincas con una mayor superficie, una forma más regular y un acceso más adecuado". En nuestra opinión, esta definición peca de un exceso de tecnicismo y olvida dos de los elementos que su propio autor apunta - en este caso, con acierto - en las conclusiones de su estudio: la que denomina "base ecológica en el concepto de concentración parcelaria" y la concepción de la CP como una medida "integrada en una planificación y el desarrollo rural".

El civilista MILLAN SALAS ofrece una definición que recuerda sobremanera la brindada por SAN JARQUE en 1961, por más que aún es más estricta que ésta, ya que omite las referencias que el ahora Rector de la Universidad Católica de Ávila hacía a las mejoras que se realizan en la zona con motivo de la CP. Según MILLAN SALAS, "la concentración parcelaria consiste en la reorganización de la propiedad rústica de una zona, adjudicando 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 sea igual al de las parcelas de procedencia que anteriormente poseía, pasando inalterados sobre las fincas de reemplazo el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas sujetas a concentración, por virtud de la subrogación real, que opera por disposición legal".

Pese al marcado interés descriptivo que rezuma, la definición elaborada por TELLEZ DE PERALTA y NAVARRO CASTILLO en base a la LARA también responde a una concepción estricta de la institución. Según estos autores, la concentración regulada por la Ley andaluza es "el procedimiento administrativo especial, decretado por razón de utilidad pública como instrumento de reforma agraria, para el mejor aprovechamiento del suelo agrícola, de carácter forzoso para los titulares de las explotaciones afectadas, sitas en el perímetro determinado y para los titulares de derechos y situaciones jurídicas existentes sobre las mismas, por el que, operándose imperativamente una redistribución substitutiva y en su caso complementaria de la base física de las explotaciones agrarias, se quiere adjudicar por la comunidad a cada participante individual o asociado, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una explotación equivalente en clases de tierras a las aportadas en Bases, con expresión del título jurídico de pertenencia y su duración si fuere temporal".

Finalmente, IGLESIAS PIÑEIRO también ve en la LCP-GAL una concepción estricta de la CP, ya que asegura que esta norma legal "se centra fundamentalmente en la redistribución de la propiedad de la tierra, de forma que está totalmente limitada como mecanismo de ordenación". Comentando esta misma legislación autonómica, GARCIA AÑON define la CP como "*un proceso técnico-jurídico, destinado a reducirlo número de parcelas e a crear unha infraestructura que mellore as condicións de produción*".

## 1.2 Concepto de lege lata que se infiere de la regulación estatal de la CP

La diversidad de enfoques doctrinales y jurisprudenciales expuestos hace realmente difícil llegar a determinar qué es lo que se ha de entender exactamente por CP en el seno de nuestro ordenamiento jurídico, habida cuenta de la heterogeneidad de los contenidos que la opinión publicada ha ido atribuyendo a esta institución jurídica en el curso de los tiempos.

Ante la dificultad demostrada de la construcción de una noción general y unitaria de la CP, creemos necesario replantear la cuestión a la vista de la normativa vigente y de la jurisprudencia que la ha interpretado, sin perjuicio de que, más adelante, expongamos nuestra propuesta de redefinición de la institución *de lege ferenda*.

El primer problema que encontramos para esa construcción nocional es que la regulación

---

<sup>30</sup>Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 9



vigente de la CP está integrada básicamente por la LRDA, norma que no define la institución - como tampoco lo hicieron (a diferencia de lo que ha sucedido en otros países) las leyes de CP que la precedieron en el tiempo, de las que trae causa -, a pesar de dedicar buena parte de su articulado a la regulación de esta mejora rural.

Contrariamente a lo que opina el sector doctrinal que abona esta indefinición legal aduciendo que el establecimiento de conceptos no es función del legislador si no de la doctrina, creemos que ésta es una más de las lagunas legales de la LRDA que deberían superarse en la futura Ley de Concentración Parcelaria. Aun admitiendo con DE LOS MOZOS que los conceptos son a fin de cuentas "la expresión formal de un tesoro de experiencias durante largo tiempo acumulado", no podemos olvidar la disparidad de criterios que, tanto a nivel interno como en el Derecho comparado, se han formulado en torno a la concepción de la CP. Por tanto, la concreción del concepto que se ha de aplicar en España deviene una cuestión de vital importancia, toda vez que, si se quiere conseguir una aplicación eficiente de la normativa vigente - sin problemas añadidos por dudas surgidas en el momento de su implementación - hay que dejar bien definido el concepto de la institución que se regula.

Esta es la técnica con que se elabora actualmente la normativa más avanzada, tanto a nivel comunitario como a nivel interno, y, a nuestro entender, sería recomendable que se aplicara también en la futura Ley de Concentración Parcelaria, como se hace en otros países.

Nuestras legislaciones autonómicas de la CP - fieles a su tónica general de impenitente mimetismo acrítico de la LRDA - también han omitido siempre la definición de la CP. La incongruencia de este planteamiento normativo queda evidenciada, por ejemplo, cuando el articulado de la cántabra LCP-CANT se inicia estableciendo que "el procedimiento para llevar a cabo la concentración parcelaria ... se regulará conforme a lo que determina la presente Ley". Nos preguntamos si no sería más lógico que primero se concretara qué se ha de entender por CP, ya que, como hemos visto, no existe una concepción unitaria de esta institución, ni a nivel de Derecho comparado ni tan sólo a nivel del Derecho interno.

La castellanoleonesa LCP-CYL también cayó en el error de omitir todo atisbo de definición de la CP. Pero, a la larga, la Administración gestora se tuvo que rendir a la evidencia y acabó definiendo la institución en el art. 1.2 de la Orden de 1 de septiembre de 1992, a tenor del cual, "se entiende por proceso de concentración parcelaria el conjunto de actuaciones dirigidas a conseguir las finalidades establecidas en el art. 3º.1 de la Ley 143/1990, armonizándose, en todo caso, con la conservación del medio natural". Bienvenida sea esta definición, pero creemos que no hay que hacer grandes esfuerzos dialécticos para hacer entender que, si al final se tiene que acabar definiendo la CP a nivel reglamentario, sería mucho más efectivo y daría mucha más seguridad jurídica que esa definición se estableciera en la misma legislación de la CP.

De momento, no obstante, la indefinición a nivel legislativo es total. Por esta razón, una vez examinadas las contradictorias concepciones doctrinales que ha expuesto la doctrina española desde 1952, creemos que ha llegado el momento de escudriñar cuál es el verdadero concepto de la CP que debe inferirse de la LRDA, en el bien entendido de que, tratándose de una norma preconstitucional - y, por tanto, necesitada de una reinterpretación a la luz de la Constitución - deberemos superar este escollo con la ayuda inestimable de los criterios hermenéuticos como, cuando proceda, del TJCE y del TEDH.

La jurisprudencia de los años setenta ya abortó drásticamente las especulaciones sobre una concepción omnicomprensiva de la CP. Muchas sentencias de aquellos años aludieron reiteradamente al fundamento de la operación de concentración, transcribiendo de una a otra la expresión "cuya finalidad no es otra que adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra, y cultivo a la de las parcelas aportadas". Afinando un poco más, la STS de 5.2.1985 (Arz. 994) resume la jurisprudencia vigente en la materia en la siguiente definición de la CP: "con estas operaciones se persigue principalmente la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, sustituyendo la dispersión de parcelas por la concentración en un coto redondo, o en el menor número posible, equilibrando el valor de lo aportado con el de lo adjudicado, suprimiendo explotaciones antieconómicas y emplazando las nuevas fincas de forma que su explotación pueda efectuarse

de la manera más idónea".

Es ésta la filosofía subyacente en toda la doctrina legal, que en este punto se muestra absolutamente pacífica y diáfana, asumiendo sin ambages una concepción estricta de la CP, lo cual supone una desautorización en toda regla de los excesos de los sectores de la doctrina y de la gestión que han presentado la CP como la panacea para la resolución de toda la problemática rural, incluyendo en ella todo tipo de actuaciones públicas tendentes a esta finalidad genérica.

La transcrita concepción jurisprudencial de la CP es la que se infiere de la LRDA, haciendo de ella un análisis sistemático, que ha de tener como puntos de referencia obligados los arts. 5º (que identifica la CP como una más de las actuaciones de la Administración agraria), 171 (que concreta las condiciones que han de concurrir en una zona para que se pueda realizar esta mejora) y, muy especialmente, 173 (que sintetiza la teleología en la que se han de fundamentar estas actuaciones públicas).

Conjugando todos estos elementos normativos y jurisprudenciales con los principios constitucionales, podemos definir la CP como la actuación administrativa declarada de utilidad pública y de urgente ejecución, que lleva a cabo la Administración competente en cada caso, mediante un procedimiento administrativo especial, de características jurídicas y agronómicas, desarrollado de manera gratuita y obligatoria para los interesados, respetando sus derechos constitucionales, y que consiste fundamentalmente en una reordenación de la propiedad rústica que tiene por finalidad la racionalización del elemento físico de las explotaciones agrarias, a cuyo objeto se agrupan las diferentes parcelas de cada propietario en el menor número posible de fincas rústicas, trasladando a ellas (en principio, inalterados) los derechos reales, cargas y otras situaciones jurídicas que afectaban a las parcelas aportadas, de manera que las fincas de reemplazo que reciba cada propietario tengan un valor proporcionado al de las fincas que aportó a la concentración.

Como puede verse, en esta descriptiva definición, nos hemos ceñido al concepto estricto de la CP, tratando de huir de las extralimitaciones en que incurrieron tiempo atrás algunos entusiastas de la institución, que vieron en ella una especie de factótum que prácticamente abarcaba toda la política gubernamental con incidencia en el mundo rural. La realidad es que, con la regulación vigente, la CP tan sólo es (y no es poca cosa) una técnica mediante la que se reduce el número de parcelas de cada propietario afectado, para racionalizar la base parcelaria de

las explotaciones agrarias - sin descartar las habituales obras conexas a esta actividad -, para consolidar su viabilidad económica. No obsta, a estos efectos, que los arts. 3, 4, 5, 53 y concordantes proclamen unos objetivos que, en su conjunto, comprenden la transformación integral de la zona beneficiada, porque éstos no son unos objetivos específicos de la CP - aunque participa de ellos, en la medida que le atañe -, si no que constituyen las finalidades fundamentales que han de inspirar toda la acción de gobierno en materia de reforma y desarrollo agrario, como evidencian los encabezamientos de los señalados preceptos ("La acción del Estado ...", "El Gobierno podrá ...", etc.).

Ciertamente, la concentración es un maravilloso instrumento de trabajo para la consecución de determinados objetivos de la política agraria y de la política rural. No obstante, resistiendo estoicamente la natural tendencia del investigador y gestor de la CP a magnificar el objeto de su investigación y de su labor profesional, creemos que todo ha de atenerse a unos límites y que hay que denominar a cada cosa por su nombre. La CP es lo que es, y no se ha de adulterar esta institución sobrepasando sus límites. Si se da este paso en falso, se ha de reconocer (como lo hace DE PAEPE) que el resultado ya no es CP, si no otra cosa, para referirse a la cual hay que emplear una denominación más apropiada.

Obviamente, nos estamos refiriendo únicamente a los efectos conceptuales, ya que, como se podrá comprobar acto seguido, somos firmes partidarios de sacar a la CP el máximo provecho - en la línea que ya han asumido las legislaciones más avanzadas de Europa -, dándole una utilidad mucho más amplia de la que se correspondería con la concepción estricta de la CP aisladamente considerada. En ningún momento pretendemos, pues, devaluar la institución recortando sus posibilidades de desarrollo (que consideramos de vital importancia para el reequilibrio territorial entre el mundo rural y el urbano). Estamos tratando tan sólo de delimitar el

alcance conceptual de esta institución, cosa que consideramos del todo necesaria, aunque solamente sea para saber de qué estamos hablando y para desvirtuar las definiciones de la CP que no se adecúan a nuestro ordenamiento jurídico.

Ya hemos visto que hay autores que consideran superada la concepción estricta de la CP. Sin embargo, *de lege lata*, es ésta la concepción legal que establece la LRDA, como acabamos de mostrar haciendo referencia a una serie de preceptos de este texto legal y a los criterios hermenéuticos establecidos al efecto por el TS. Todo lo que sobrepasa esa concepción, hasta llegar al proclamado concepto de la "concentración parcelaria integral", son actuaciones que se añaden a la CP (o sea, que se realizan aprovechando la ocasión de las operaciones de CP), pero que no pueden alterar la concepción esencial de la institución.

Durante los últimos años, el TS sigue defendiendo la vigencia en nuestro país de esta concepción estricta, proclamando que "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias, sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo" (STS de 28.6.1996, Arz. 5338). Esta es la verdadera esencia de la institución. Los gestores deberían tenerlo bien presente, para evitar sorpresas insospechadas, dado que el TS ya ha advertido (*vid.* el F. J. 5º de la STS de 27.10.1989, Arz. 7057) que las deducciones ex art. 202 de la LRDA que se practican en los procesos de CP no se pueden dedicar a otras finalidades que las citadas.

No discutiremos que, en las zonas de CP, se llevan a cabo muchas más actividades, que van más allá de la simple operación de reordenación de la propiedad rústica. Pero esto no justifica que se hable de "concentración parcelaria integral", porque tales actuaciones adicionales ya no forman parte del concepto de la CP, si no que son unos añadidos que complementan la acción beneficiosa de la concentración y, aprovechando sus inercias, coadyuvan a mejorar sus resultados, permitiendo así optimizar los recursos públicos destinados a la CP.

Estos beneficios adicionales no nos han de hacer olvidar, por tanto, de qué institución estamos hablando y cuáles son los parámetros que la definen *de lege lata*. Otra cosa es que dicha concepción sea o no la más adecuada para el momento actual y para el futuro de la sociedad española, aspecto que abordaremos a continuación.

Finalmente, cabe mencionar que, además de la concepción de la CP que prevé la LRDA, existe también la concentración de explotaciones prevista en la andaluza LARA, así como una figura a medio camino entre ambas concepciones, incorporada en la nueva Ley cántabra LCP-CANT-2000, que el propio legislador denomina "concentración por explotaciones", en la exposición de motivos y en el art. 38.

## 2. El concepto de CP en el Derecho comparado

### 2.1 Concepciones doctrinales

La doctrina francesa es pródiga en manifestaciones doctrinales que acogen la concepción estricta de la CP, desde la dogmática clásica hasta la contemporánea. Así, para André DUMAS<sup>31</sup>, uno de los máximos exponentes de la doctrina clásica francesa, "*Le remembrement rural consiste en un nouveau lotissement des terres situées dans le périmètre prévu, les*

---

<sup>31</sup> *Vid.*, André DUMAS, *Le remembrement ...*, *op. cit.*, págs. 353, 641 y 642. Además de su propia noción de la CP, recoge estas tres definiciones alternativas, que reproducimos por su indudable interés:

1ª) Los belgas P. MAHILLON y M. VINCENT definen la CP como "*la réunion, dans l'intérêt de l'agriculture, des biens ruraux non bâtis d'un territoire déterminé et leur répartition judicieuse par équivalent entre les propriétaires des biens visés, accompagnée ou non de modification du réseau des chemins*".

2ª) El francés R. GENTY considera que se trata de "*une opération effectuée par voie réglementaire tendant à améliorer les conditions d'exploitation des biens qui y sont soumis en substituant à une division parcellaire défectueuse une nouvelle division tenant compte, notamment, des exigences de la mécanisation des méthodes de culture*".

3ª) Finalmente, H. PERRET interpreta que es "*l'opération qui a pour effet la réduction du parcellement et le regroupement des parcelles appartenant au même propriétaire; ce résultat est produit par une réunion des parcelles de plusieurs propriétaires en vue de leur répartition par équivalent après regroupement entre ces mêmes propriétaires*".

*attributions des nouvelles parcelles étant faites proportionnellement aux apports de chacun des propriétaires, l'équivalence entre les apports et les attributions étant appréciée en valeur de productivité réelle et non en superficie".* Concretando aún más, puntualiza que la CP así concebida "*constitue, parmi les procédés d'amélioration foncière, la méthode la plus complète et la plus efficace pour mettre fin à un parcellement excessif. Il consiste en un échange forcé, réalisant un transfert du droit de propriété d'un bien sur un autre*". Matiza, en todo caso, que "*cet échange n'a pas eu parcelle par parcelle; il s'agit plutôt d'une redistribution des terres*". Llegados los años noventa, LE BIHAN no se había alejado demasiado de esta concepción estricta, puesto que define la CP asegurando que "*le remembrement se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles rurales non bâties morcelées et dispersées*"<sup>32</sup>.

Frente a las elucubraciones doctrinales que se refieren a una supuesta "concentración parcelaria integral", las publicaciones de la Administración federal suiza<sup>33</sup> nos hacen tocar otra vez con los pies en el suelo, redescubriéndonos el más estricto de los conceptos de la CP, que incluye la siguiente definición oficial: "*Le remaniement parcellaire est une opération purement géométrique consistant à regrouper les parcelles d'un même propriétaire, à créer des formes plus favorables, à réduire les distances entre la ferme et les terres, avec pour objectif une utilisation rationnelle du sol*". A fuerza de estricta, esta definición helvética olvida que la CP no se puede reconducir a unas puras operaciones materiales, si no que tiene importantes connotaciones jurídicas, que una Administración gestora nunca puede echar en saco roto. Exceptuando esto, consideramos muy acertado que una Administración gestora reconozca que la CP no es tan ilimitada como se nos ha pretendido hacer creer. Después ya habrá ocasión de poner en relación, a nivel práctico, esta operación de mejora con otras actuaciones públicas, para conseguir los más variados y amplios objetivos de desarrollo rural y de protección de la naturaleza, pero resulta muy aleccionador que se empiece reconociendo que partimos de un concepto estricto de la CP.

Este reconocimiento tiene un mérito especial por provenir del *Service des Améliorations Foncières*, organismo del Cantón suizo de Vaud cuyas competencias no se reducen al ámbito de la CP, si no que se extienden también a otras actuaciones públicas que igualmente forman parte de la política global del desarrollo rural integral, entre las que se citan concretamente las relativas a "*équipements ruraux, bâtiments ruraux et mesures destinées à la protection de l'environnement dans le cadre de l'agriculture*". Lo que nos demuestra esta Administración gestora es que, en Suiza, las concentraciones parcelarias propiamente dichas propiamente dicha se denomina "*remaniements parcellaires*", mientras que el contexto general en el que se incardina esta mejora se conoce como "*améliorations foncières*". Esta es justamente la idea-fuerza de nuestra propuesta de renovación conceptual de la CP española.

La expuesta no es una opinión aislada. El análisis comparativo de la legislación de CP de algunos países francófonos lleva también a PINTO FERREIRA<sup>34</sup> a concluir que la concepción vigente en esos países se puede sintetizar en esta definición estricta. "*Ensemble des opérations qui consistent à modifier le parcellaire et à réduire le morcellement par un regroupement et un échange de terres entre les divers propriétaires et exploitants*". Algo parecido expresa GARCIA Y FLORES<sup>35</sup> de la CP italiana. Según ella, la concentración

---

<sup>32</sup>Pascal LE BIHAN, *L'exploitation agricole et le droit*, Librairie de la Cour de Cassation, París, 1992, pág. 115. Para reforzar su concepción *stricto sensu* de la CP, este autor trae a colación la literalidad del art. 19 del antiguo *Code Rural*, a tenor del que "*il a principalement pour but de constituer des exploitations agricoles d'un seul tenant ou à grandes parcelles biengroupées afin d'améliorer l'exploitation*". Como veremos más adelante, la nueva redacción del Libro primero del *Code Rural* ha añadido que la CP también tiene necesariamente como objetivo su contribución al desarrollo rural integrado, aspecto éste que obviamente no pudo tener en cuenta LE BIHAN al elaborar su definición.

<sup>33</sup>*Vid.*, por todas, Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des Améliorations Foncières*, Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, Lausanne, 1997, pág. 25.

<sup>34</sup>Claudia PINTO FERREIRA, *Glossaire espagnol-français: le remembrement, français-espagnol, 51 notions*, obra dirigida por Antonio ARGÜESO y accesible por Internet (<http://www.aupelf.fr/termisti/lata/remembre/index.htm>), *notion* 28.

<sup>35</sup>Ascensión GARCIA Y FLORES, *Legislació francesa i italiana sobre concentració parcel·laria*, estudio inédito del *Institut d'Estudis Autonòmics, Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, septiembre de 1991.

actúa en la zona " a la qual hi ha un nombre considerable de propietaris dels quals cadascun posseeix dos o més fraccions, no contenint i no constituint singularment unitat fondiària (art. 22), es procura reagrupar la propietat fragmentada a través d'un canvi en virtut del qual cada propietari perd els fragments que havia aportat i adquireix, en compensació, una o més unitats fondiàries".

Confirmando esta acertada práctica de definir la CP por lo que es en esencia, y no por las obras que la pueden acompañar, SCHMERBER<sup>36</sup> conceptúa esta institución como "*une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées situées à l'intérieur d'un périmètre, dont on a préalablement fixé les limites, aux fins d'améliorer les conditions d'exploitation de chaque propriété, en réduisant le nombre des parcelles et en les regroupant autour de leur centre d'exploitation*". Tal forma de entender la CP no obsta para que la institución quede al servicio de un proyecto más amplio de desarrollo rural, ya que, como puntualiza este mismo autor suizo, "*les remaniements parcellaires ... participent à l'aménagement de l'espace rural*". Pero esta participación se lleva a cabo desde la función que le es propia, es decir desde la reordenación de la propiedad rústica, sin pretender confundir la CP con la reforma integral de la zona afectada.

Esta es, en nuestra opinión, la visión más correcta de la CP considerada *stricto sensu*, que es diferente de las obras que la suelen acompañar<sup>37</sup>. Cuando, a fuerza de irle añadiendo todo tipo de actuaciones complementarias, se acaba realizando una intervención sobre el medio rural de ámbito muy superior al que contemplan estas definiciones, lo que procede es asumir la realidad de este desbordamiento, y en consecuencia, incorporar una regulación específica para cada tipo de actuaciones, en vez de continuar encubriéndolo todo bajo el paraguas jurídico de la CP. Esto es precisamente lo que se ha hecho en países como Portugal y Francia, cuyos respectivos legisladores han distinguido la CP propiamente dicha de otras actuaciones que le son afines.

Refiriéndose al ejemplo francés, en concreto, VALLERY-RADOT<sup>38</sup> relata cómo, a partir de 1980, el legislador francés - a la vista de que las actuaciones de CP se habían ampliado hasta convertirse en la principal manifestación de la política de desarrollo rural - se vio en la obligación de establecer una clara diferenciación entre el *remembrement* (o sea, la CP) y el *aménagement*, que podríamos asimilar con la ordenación rural o con las actuaciones públicas de desarrollo rural. Por este motivo, nos parece muy inteligente la estrategia definitoria empleada por PINTO FERREIRA<sup>39</sup>, que, aunque se hace eco de la aventurada terminología "*remembrement intégral*" (equivalente a la castellana "concentración parcelaria integral"), no la asume como una auténtica CP, si no que hace el siguiente desglose:

- Para empezar, marca distancias, señalando que no se trata de una sola operación, si no que "*il s'agit d'opérations globales ...*".

- A continuación, puntualiza que una de esas operaciones es la CP propiamente dicha (a la que se suele añadir la remodelación de los caminos de la zona afectada): "*... qui comprennent l'exécution d'un remaniement parcellaire en fonction d'un réseau de chemins, ...*".

- Finalmente, deja bien patente que el resto de las operaciones que integran el citado conglomerado de actuaciones públicas integradas no forman parte de la CP, si no que le son un añadido: "*... avec en outre la réalisation de toutes les améliorations foncières nécessaires à l'accroissement de la rentabilité des terres*".

---

<sup>36</sup>J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement rural*, Librairies Techniques, París, 1967, pág. 5.

<sup>37</sup>Vid. Dirección de Montes de la FAO, *Las asociaciones forestales*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura y productos forestales", vol. 10, nº 2, 1956. Este antiguo estudio de la FAO ya lo expresaba con toda claridad cuando - refiriéndose a la CP forestal que se realiza en muchos países - indicaba que "la operación de concentración va acompañada de la creación de una red de caminos especialmente concebida para asegurar a todas las masas reconstituidas vías de saca correspondientes". Si estas obras acompañan a la CP, resulta patente que no son parte de su concepto. Por tanto, este organismo internacional también opta por el concepto estricto de la CP.

<sup>38</sup>Vid. Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., pág. 14.

<sup>39</sup>Claudia PINTO FERREIRA, op. cit., *notion* 28.

Con esta cauta definición del denominado *'remembrement intégral'*, PINTO FERREIRA ha hallado - quizá sin habérselo propuesto - las palabras más adecuadas para deshacer el malentendido creado con la confusa expresión "concentración parcelaria integral". Tanto es así que, en su versión castellana (la obra es bilingüe), utiliza la acepción "ordenación integral". De esta manera, completa el acierto de su definición, porque es de esto de lo que se trata: de una auténtica ordenación rural (o, para mejor adaptarnos a las orientaciones de la Agenda 2000, una actuación globalizada de desarrollo rural), y no sólo de una actuación de CP, como han interpretado algunos autores. Por si quedaba alguna duda al respecto, la misma autora explica que "en definitiva, puede decirse que más que una simple concentración parcelaria, lo necesario es una ordenación integral". Hemos de reconocer que su concisa exposición demuestra la clarividencia de la autora.

Es por ello que no nos extraña que la misma PINTO FERREIRA presente como sinónimas del citado *'remembrement intégral'* las denominaciones - a nuestro juicio, más acertadas, *'aménagement foncier intégral'* y *'amélioration intégrale'*<sup>40</sup>. Al explicar esta última expresión, confirma que la CP solamente es una parte de ella: "*Les termes entreprise d'amélioration foncière ou de remembrement ou de remaniement parcellaire seront utilisés indifféremment pour désigner ces améliorations intégrales, les termes remaniement parcellaire ou remembrement qualifiant l'opération technique proprement dite de regroupement des terres*".

En definitiva, después de tantos cambios terminológicos, se impone la realidad viva de la concepción más estricta de la institución de la CP, como una operación destinada a reagrupar las parcelas, lo cual obliga a refutar la teoría mantenida por ALARIO TRIGUEROS<sup>41</sup> en el sentido de que "en toda Europa se ha generalizado la evolución de la C. P. superando la mera redistribución espacial de la propiedad agraria y tendiendo hacia una ordenación integral del espacio rural". Hay países como Alemania, Austria y Holanda que efectivamente han seguido este modelo, pero también hay muchos otros (como Francia, Bélgica, Luxemburgo y Portugal, además del nuestro) que parten de una concepción más estricta de la CP. En cualquier caso, como tendremos ocasión de comentar al abordar los modelos de CP que operan en cada país, hay que precisar que el modelo citado en primer lugar ha sido objeto de duras críticas por parte del TEDH, que reiteradamente ha condenado a las respectivas Administraciones gestoras por considerar que la larga duración de sus procesos de concentración (que suele superar los diez años, y en el caso holandés puede durar hasta 25 años) no responden a la exigencia del plazo razonable que impone el art. 6.1 del Convenio de Roma<sup>42</sup>.

Así, pues, sería interesante que empezáramos a desmitificar esta macroconcepción de la CP, que, si bien tiene el innegable efecto positivo de las muchas obras que se realizan en la zona beneficiada, también tiene el notable inconveniente de convertir las actuaciones de CP en unas operaciones inacabables, con los graves perjuicios que ello comporta para los interesados, como veremos que ha puesto en evidencia dicho Tribunal internacional.

## 2.2 Concepciones legales

Si ya dentro de España hay concepciones legales diferentes de la concentración - que van desde la CP propiamente dicha que regula la LRDA hasta la concentración de explotaciones de la LARA andaluza, pasando por la concepción mixta de la concentración por explotaciones acogida en la cántabra LCP-CANT-2000, es normal que a nivel de Derecho comparado también haya notables diferencias. Mas allá de los cambios terminológicos (*remembrement*

---

<sup>40</sup>Es de advertir que también se esta expresión como sinónimo de la CP en la Memoria de actividades del Service cantonal des améliorations foncières, *Améliorations foncières dans le canton de Berne 1971-1980*, Direction de Agriculture du Canton de Berne, Berna (Suiza), 1981, pág. 34. La finalidad que se atribuye a esta denominación en este caso evidencia que en realidad se está partiendo de un concepto estricto de la CP, puesto que se afirma que "*l'amélioration intégrale a pour but ... de réunir des propriétés foncières souvent morcelées et dispersées en de très nombreuses parcelles, pour en faire un ou plusieurs domaines bien aménagés et bien desservis par des chemins appropriés*". Como se ve, todas estas finalidades caben en el concepto estricto de la institución que se infiere del art. 173 de la LRDA española.

<sup>41</sup>Milagros ALARIO TRIGUEROS, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>42</sup>Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (en adelante, CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en el ámbito del Consejo de Europa .

rural en Francia, Luxemburgo y Marruecos; *remembrement de biens ruraux* en Bélgica; *remaniement parcellaire* en Suiza, *flurbereinigung* en Alemania; *ricomposizione delle proprietà frammentate* o bien *ricomposizione fondiaria* en Italia; *land consolidation* en Inglaterra, etc.), las diferencias afectan a las características intrínsecas de la CP, al alcance de esta mejora y a la forma de gestionarla.

En Suiza, se parte de una concepción estricta de la CP, que queda especialmente explicitada en el art. 52 de la Ley suiza del Cantón de Vaud<sup>43</sup>, en el que se define el *remaniement parcellaire* como "*une répartition rationnelle, entre les mêmes propriétaires, de toutes les terres comprises dans un périmètre formant un tout économique ou géographique, en vue d'une meilleure utilisation du sol, conformément aux règles de la présente loi*". Para evitar falsas interpretaciones, hay que aclarar que el carácter estricto de esta definición no obsta para que - como por otra parte también prevé la LRDA española en sus arts. 62, 173, 202.2 y concordantes - igualmente se hagan las obras necesarias para la reordenación de la zona afectada ("*il peut comporter l'exécution des travaux nécessaires tels que chemins, ouvrages d'assainissement et conduites*"). La peculiaridad más remarcable de esta concepción es que, a diferencia de la legislación española, no limita la concentración a los terrenos rústicos, si no que abarca todo tipo de terrenos. Esta peculiaridad ha sido reconocida expresamente por voces tan autorizadas como el profesor Jean-Robert SCHNEIDER<sup>44</sup> (que dedica parte de su curso de CP a la exposición de la modalidad concentradora que se denomina "*remembrement de terrains à bâtir*"), así como por la misma Administración gestora de la CP<sup>45</sup>.

Ambos elementos - CP de un lado y obras conexas de otro - se hacen patentes igualmente en la luxemburguesa LCP-LUX, que en su primer artículo apuesta decididamente por una definición *stricto sensu* de la CP, sin perjuicio de incluir también en él un inciso tendente a garantizar la eco-compatibilidad de estas operaciones: "*Afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi, et en évitant dans la mesure du possible, de porter atteinte au milieu naturel, au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées*". La referencia a las obras conexas, en cambio, se relega al art. 2º, a tenor del cual "*le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins, de voies d'écoulement d'eau et de travaux d'amélioration foncière tels que travaux d'assèchement, d'irrigation, de nivellement, de défrichement et autres ouvrages connexes*".

A partir del período de entreguerras, Alemania, Holanda y otros países europeos aumentaron progresivamente el número y la intensidad de las actuaciones públicas en las zonas de CP, siendo éste el motivo por el que un sector doctrinal ha adoptado la equívoca expresión "concentración parcelaria integral", a pesar de que sólo se trata de aprovechar la oportunidad de las actuaciones de CP para realizar una reordenación global de la zona. Este combinado de actuaciones se ha continuado denominando "concentración parcelaria", por inercia; pero en realidad ya es otro tipo de proceso. Este es el modelo que rige en la CP alemana, como se deduce del examen conjunto de los arts. 1 y 37 de la LCP-ALE. Si se analiza aisladamente el art. 1º, se podría llegar a la conclusión de que la concepción germana de la CP no es tan omnicomprendensiva como se ha dicho siempre, ya que los elementos identificadores que incluye - todos los cuales giran en torno a la reordenación de la propiedad - se hallan presentes en muchas otras concepciones legales. Sin embargo, ésta no sería una correcta lectura del precepto, porque las definiciones se han de articular en base a la significación teleológica de la institución, y en el caso que nos ocupa, esta teleología se encuentra fundamentalmente en el art. 37 de la Ley de referencia - rubricado "finalidad de la concentración parcelaria" -, en el que se completa el modelo alemán de concentración, que queda integrado por los siguientes trazos característicos:

---

<sup>43</sup>Ley de 29 de noviembre de 1961, "*sur les améliorations foncières*", cuya redacción vigente fue aprobada por la Ley de 27 de mayo de 1987.

<sup>44</sup>Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement parcellaire destiné aux étudiants du Génie Rural de 3ème et 4ème années*, École Polytechnique Fédérale de Lausanne. Département de Génie Rural, Lausanne, 1992, págs. 12 a 95.

<sup>45</sup>Así lo evidencia la documentación que amablemente nos ha facilitado para la elaboración de este trabajo de investigación el *Service vaudois des améliorations foncières*, entre la que consta el ya mentado estudio de Philippe CHRISTEN y Pierre REGAMEY, *op. cit., in totum*.

1º) La actuación básica es - como en todo el mundo - la reordenación de la propiedad rústica de la zona beneficiada.

2º) Las típicas obras conexas (renovación de la red de caminos y otros servicios usuales) no se regulan como opcionales, si no que adquieren un carácter imperativo.

3º) Carácter eco-compatible de la CP: la reordenación de la propiedad ha de ser respetuosa con el entorno natural.

4º) Equilibrio entre intereses públicos y privados: ambos se han de ponderar.

5º) Las características precedentes no empecen que, además, se amplíe el objeto material de la CP a inmuebles urbanizables.

6º) Las actuaciones de CP pueden abarcar cualquier medida necesaria para la renovación de los términos afectados, incluidas las zonas urbanizadas.

7º) La CP se concibe como un instrumento de desarrollo rural integrado y sostenible. A este objeto, se impone a la Administración gestora la obligación de adecuar la reordenación de la propiedad a los requerimientos del desarrollo integral de la zona. En concreto, ha de tener en cuenta los siguientes condicionamientos:

- La ordenación territorial y el desarrollo urbano sostenible de la zona.
- La protección del medio ambiente, la recuperación del paisaje rural y la conservación de los inmuebles de especial interés arquitectónico e histórico.
- Las necesidades recreativas de la población, incluyendo en ellas jardines, zonas de pesca y de caza, etc.
- La correcta gestión de los recursos hidráulicos, tanto en lo que respecta al regadío como en lo relativo al agua de boca y a la depuración de las aguas residuales. Incluso se pueden desviar ríos, si las circunstancias de la zona así lo exigieran.
- Las necesidades de suministro energético a los núcleos rurales.
- La protección de los recursos minerales y las explotaciones mineras.

Se configura así una de las concepciones más amplias de la CP del Derecho comparado, puesto que tiende a la reforma integral de la zona, y no sólo a la reordenación de la base física de las explotaciones agrarias. Pero incluso en este caso, hemos de resaltar que la esencia de la institución radica en una reordenación de la propiedad rústica, que, como aquí venimos propugnando, se realiza de manera eco-compatible y poniendo la concentración al servicio de una planificación global de la zona. El resto de las actuaciones relacionadas son extrínsecas, por más que no totalmente ajenas, a esta esencia conceptual. Buena prueba de ello es que los arts. 91 y siguientes de la misma LCP-ALE prevén, como alternativa a este procedimiento de reforma rural integral, un procedimiento de concentración mucho más estricto, sin que esta drástica reducción de las citadas actuaciones extrínsecas impida que se siga tratando de una CP.

Lo que sucede en Alemania es que todas esas actuaciones están coordinadas por el Servicio de Concentración Parcelaria. Ello explicaría que algunos autores hayan entendido que existe una supuesta "concentración parcelaria integral", cuando lo que realmente se da es una reforma integral de la zona, que no está gestionada, si no tan sólo coordinada, por la citada Administración gestora de la CP. Lo que sí que hace esta Administración, al gestionar la CP y las obras conexas, es poner a la disposición de las otras Administraciones que defienden intereses generales en la zona los terrenos necesarios para sus respectivas actuaciones.

Un sistema como éste sirve tanto para mejorar la viabilidad económica de las explotaciones agrarias como para fomentar la creación de rentas alternativas, el aumento de la calidad de vida en el mundo rural y la conservación de la naturaleza, incluida la recuperación del paisaje



rural. Por contra, su gran handicap es la exasperante lentitud de las actuaciones que caracteriza la CP de los países que siguen este modelo de gestión, como la propia Alemania, Austria y Holanda<sup>46</sup>.

Más ágil es el remodelado sistema francés, que, superando la concepción estricta de la CP que LE BIHAN aún atribuía a la CP francesa en 1992<sup>47</sup>, ha llegado a la concepción actual que se concreta en el art. L.123-1 de la LCP-FRAN. Tomando como punto de partida aquella tradicional concepción estricta ("*le remembrement ... il a principalement pour but, para la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis*"), este precepto abre la institución al desarrollo rural integrado, añadiéndole - como una finalidad adicional consubstancial - que "*il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en oeuvre*". Con esta equilibrada concepción de la CP, el legislador francés ha conseguido diseñar un modelo de CP moderno y eficaz, que está permitiendo concluir las operaciones en un plazo medio de dos a tres años, e incluso en menos tiempo.

Este modelo se aproxima sensiblemente al que aquí propugnamos *de lege ferenda* para España, que se puede resumir en una CP eco-compatible, adaptada a las necesidades actuales y puesta al servicio de los objetivos del desarrollo rural integrado, de manera que las actuaciones de la Administración gestora de la CP se coordinen con las que hayan de llevar a cabo en la misma zona las restantes Administraciones Públicas, puesto que no hay que hacerlas todas a la vez.

A partir de aquí, podemos discutir si ha de ser la propia Administración gestora de la CP la que coordine todas las actuaciones que se han de llevar a cabo en la zona o si, por el contrario, este protagonismo no es necesario y todas las Administraciones han de participar en igualdad de condiciones. Eso ya es una cuestión accesorio y tangencial, para la que cada país ha de buscar la solución que mejor se le adecúe. Así, mientras Alemania aplica el primer modelo de gestión, Luxemburgo prefiere el segundo, porque el sistema alemán es excesivamente lento. Lo esencial, a nuestro parecer, no es que la Administración gestora de la CP acapare muchas competencias, si no que todas las Administraciones implicadas coordinen sus actuaciones.

Surge así una concepción de la CP basada en la convicción de que esta mejora es uno de los instrumentos que han de coadyuvar a la consecución del desarrollo rural integrado de las zonas beneficiadas. Es una concepción que ya ha penetrado en diferentes países, cuyos legisladores han entendido que, sin necesidad de ultrapasar los límites de la institución, se pueden potenciar extraordinariamente sus efectos beneficiosos para el mundo rural, aprovechando al efecto las sinergias que se producen entre estas operaciones y el resto de las practicadas en la

---

<sup>46</sup>Son ilustrativas las conclusiones a las que llega la Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones. 1991*, ONR, Luxemburgo, 1991, págs. 111 a 113, que se hace eco de las quejas que formulan los afectados, al comprobar que las actuaciones suelen durar de diez a doce años: "*En République fédérale d'Allemagne, le grave reproche que les agriculteurs font dans pratiquement tous les "Länder" au remembrement est sa durée excessivement longue. Effectivement, dans ce pays on a coutume de vouloir résoudre avec le remembrement tous les problèmes infrastructurels régionaux (urbanisme, voies de communication, industrialisation, protection de la nature). Il s'en suit qu'il s'écoule souvent 10 à 12 ans depuis l'ouverture des opérations jusqu'au jour où les propriétaires entrent en possession des nouvelles parcelles*".

La excesiva duración de los procesos de CP de Austria ya ha sido sancionada por diferentes sentencias del TEDH, que han constatado duraciones desde los nueve años que constan en la sentencia de 30.10.1991 (REF. 00000030) hasta la escandalosa duración de 23 años, motivo de la impugnación resuelta en la sentencia de 30.11.1999 (REF. 00001172). Lo mismo pasa en Holanda, país al que serían aplicables similares condenas del TEDH, puesto que los procesos de concentración llegan a durar un promedio de 25 años, como reconocen públicamente los responsables de la misma Administración gestora (vid. A. VAN DEN BRINK, *L'aménagement rural aux Pays-Bas*, "L'aménagement foncier agricole et rural", nº 73, 2º trimestre de 1992, págs. 13 a 19).

Es por ello que entendemos que no se puede tomar este modelo como paradigma; pero lo que sí que se ha de procurar es que no falle nunca la coordinación entre las actuaciones de CP y las de otras Administraciones que igualmente trabajan para el desarrollo rural de la zona a concentrar, como acertadamente advierte la Memoria luxemburguesa de referencia, cuando reconoce que, "*si dans notre pays il n'est pas envisagé dans l'immédiat de donner une telle extension à l'Office national du remembrement, il est néanmoins nécessaire d'associer davantage cet office aux opérations et travaux affectant le parcellaire agricole*".

<sup>47</sup>Pascal LE BIHAN, *L'exploitation agricole ...*, op. cit., pág. 115.

zona.

Podemos reconocer esta visión alternativa de la CP en legislaciones europeas como la belga (art. 1º de la LCP-BEL) y la portuguesa (art. 1º de la LCP-POR/1), e incluso en la legislación africana de Marruecos (art. 1º de la LCP-MAR). La razón de esta aceptación es que se ha comprobado que - como bien indica un estudio interno de la Administración gestora de Marruecos<sup>48</sup> - la CP constituye el paso previo para otras actuaciones públicas sobre la zona: "*Le remembrement en bour tel qu'il est conçu constitue un équipement préalable à un aménagement intégré, qui ne se limite pas à la réduction du nombre de parcelles mais qui sera accompagné d'un programme d'équipements annexes au niveau d'un secteur donné défini ci-dessous (piste, aménagements fonciers, lutte contre l'érosion, création de pôles d'habitat, etc.)*". En congruencia con este inteligente planteamiento, entendemos que no se debería hablar de "concentración parcelaria integral", si no, en todo caso, de "concentración parcelaria integrada (o, en francés, "*remembrement intégré*", según la feliz expresión que utiliza el meritorio estudio marroquí de referencia).

A los efectos conceptuales que nos ocupan, lo fundamental es, pues, saber distinguir lo que forma parte del concepto de la CP de lo que son las otras actuaciones que pueden acompañar a la CP; pero, a nivel práctico, no puede olvidarse la necesaria coordinación entre todas esas operaciones de mejora rural, aprovechando el correspondiente efecto sinérgico.

En Suiza, esta distinción resulta patente, puesto que ha quedado claramente establecido que las denominadas "*améliorations foncières*" (expresión que engloba todas las actuaciones de desarrollo rural, como indica SCHNEIDER<sup>49</sup>) se componen no sólo de la CP, si no también de otras obras de equipamientos rurales y de protección del medio ambiente. Un estudio de la Administración gestora del Cantón de Vaud lo resume magistralmente<sup>50</sup>: "*Les "améliorations foncières", ce sont les études et travaux qui portent sur une meilleure répartition de la propriété du sol (le "remaniement parcellaire"), son équipement (les "équipements ruraux"), les bâtiments agricoles (les "bâtiments ruraux") et les mesures destinées à la protection de l'environnement dans le cadre de l'agriculture*". No se podía haber sintetizado mejor la idea que aquí venimos defendiendo, por lo que respecta a la inserción de una renovada concepción de la CP en el marco global de una política de desarrollo rural integrado y sostenible. Si acaso, de acuerdo con las últimas tendencias del Derecho comunitario basadas en la Agenda 2000, añadiríamos que una concepción moderna de la CP también habría de incluir la contribución de esta mejora a la diversificación económica, dado que ésta es la orientación de futuro que se está desarrollando en los países de nuestro entorno, y primordialmente en Francia, principal país agrario de la UE y con una demostrada experiencia en materia de CP<sup>51</sup>.

En suma, la implementación de esta concepción de la CP ha de tener la virtualidad de hacer

---

<sup>48</sup> Vid. "*Remembrement rural au Maroc, op. cit.*", págs. 2 a 4. Esta especie de manual de gestión, que amablemente nos ha facilitado la Administración gestora de Marruecos, permite comprender perfectamente la realidad actual de la CP marroquí. En lo que aquí interesa, el sabio juego entre la CP propiamente dicha y su necesaria integración en el marco más amplio del desarrollo rural queda bien demostrado cuando, tras expresar un concepto estricto de la CP ("*Le remembrement vise l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles en regroupant et redistribuant les parcelles disséminées, morcelées ou de formes irrégulières de manière à constituer des domaines d'un seul tenant et de bonne configuration, qui favoriseraient l'utilisation adéquates des facteurs de production (travaux de sol, engrais, semences, etc.) et inciteraient à l'investissement au niveau de l'exploitation*"), puntualiza que estas actuaciones públicas no deben entenderse de manera aislada, habida cuenta que "*le remembrement tel qu'il est conçu ne se limite pas à la réduction du nombre de parcelles, mais trace le canevas d'aménagement qui définit les différents aménagements nécessaires, à entreprendre au niveau d'un secteur de remembrement donné*".

<sup>49</sup> Cfr. Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement parcellaire ...*, op. cit., pág. 2, para quien "*les constructions de chemins ruraux ... les aménagements de cours d'eau ...*". La CP, pues, es una cosa, y las obras de caminos, desguaces, etc. son otra bien distinta, aunque normalmente se realicen al mismo tiempo y en la misma zona.

<sup>50</sup> Vid., Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, op. cit., pág. 25.

<sup>51</sup> Cfr. ANDAFAR, *Les investissements porteurs d'avenir: quel remembrement pour demain?*, "L'aménagement foncier agricole et rural", nº 44, 1º trimestre de 1985, pág. 6.

posible una triple gradación de actuaciones en las zonas de concentración:

- En primer lugar, se han de llevar a cabo las operaciones propias del concepto estricto de la CP, aunque incidiendo mucho más en la concentración de explotaciones. Dicho de otra manera: de la CP tradicional se ha de pasar a la CP por explotaciones. Es éste, en definitiva, el criterio inspirador de la regulación francesa de la institución, que queda sintetizado en el art. L.123-1 del *Code Rural*, a tenor del cual, ésta es precisamente la finalidad primordial de la CP: "*le remembrement ... a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ... d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis*". Tanto es así que el art. L.123-12 establece como fecha de conclusión de la CP la de publicación de lo que sería el acuerdo de CP.

- En segundo lugar, vinculadas y coordinadas con las operaciones administrativas y técnicas de la CP *stricto sensu*, también se han de hacer las obras que tradicionalmente le han ido conexas, como si fuesen una prolongación de ella. Tanto es así que nuestro TS las ha calificado alguna vez como necesarias<sup>52</sup>. Lo son, efectivamente, a nivel práctico<sup>53</sup>, pero no a nivel jurídico, porque el art. 202.2 de la LRDA deja bien patente el carácter opcional de estas obras<sup>54</sup>. Son, por tanto, obras complementarias de la CP. Como si quisiera conjugar el criterio de la necesidad con el de la complementariedad, la doctrina más reciente del TS fundamenta la renovación de las redes de caminos de las zonas de CP con la "necesidad complementaria que tras las operaciones de concentración exista una red de caminos ...", en el bien entendido de que la nueva red de caminos se ha de adecuar a las finalidades de la CP, "pues la finalidad de uso público de la red viaria se cumple ahora respecto a una distribución distinta y es esa finalidad la que debe atenderse tras la concentración parcelaria sobrevenida".

Es en este sentido que se podría hablar de una necesidad de la reestructuración de los caminos rurales de la zona concentrada, dado que, a la luz del art. 173.e), resulta forzoso interpretar que la construcción de la nueva red de caminos es una de las finalidades complementarias de la CP. En cualquier caso, no hay ningún imperativo legal para establecer una nueva red de caminos en cada zona de CP. Es una costumbre hacerlo y está bien que así se haga; pero también se podría practicar una concentración sin cambiar la estructura de los caminos, puesto que lo único que estipula el art. 173.e) es que se ha de procurar "dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación". Es cierto que añade "... para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos"; pero el mismo TS ya ha declarado, en el F. J. 1º de la misma STS de 28.1.1999, que "el mantenimiento o no del camino revierte ... a una cuestión que depende de la discrecionalidad técnica de quienes realizaron las operaciones de concentración".

- Finalmente, se ha de sacar el máximo provecho a estas actuaciones públicas, previendo la explotación de su potencial de mejora de las infraestructuras de la zona beneficiada (aspecto que desarrollaremos cumplidamente al tratar de los nuevos cometidos de la CP), a cuyo efecto se ha de poner la CP al servicio de la política general de desarrollo rural integrado y sostenible<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Vid. la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268), en la que se asegura que "resulta indudable que la redistribución de la propiedad agraria que ésta [es decir, la CP] supone implica como necesidad complementaria que tras las operaciones de concentración exista una red de caminos".

<sup>53</sup> Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement parcel-laïre ...*, op. cit., pág. 8, comenta que muchas zonas en las que hace medio siglo se practicó la CP sin este tipo de obras ahora llevan a cabo una nueva concentración, porque han comprendido que "*il est nécessaire d'envisager la construction d'ouvrages complémentaires, notamment un réseau de chemins ruraux adaptés à la culture moderne*".

<sup>54</sup> Esta matización queda más clara en la regulación suiza. En el primer párrafo del art. 52 de la Ley de CP del Cantón de Vaud se asume un concepto estricto de la CP, añadiendo el segundo párrafo que "*il peut comporter l'exécution des travaux nécessaires tels que chemins, ouvrages d'assainissement et conduites*". A nuestro juicio, ésta es la lectura correcta de las obras conexas o complementarias: acompañan habitualmente a la CP, pero nada impide que también existan CP sin tales obras. Por tanto, no forman parte del concepto de CP. La Administración gestora del mentado Cantón suizo sintetiza a la perfección este planteamiento cuando manifiesta que "*le remaniement parcellaire est généralement accompagné d'équipements ruraux*" (vid., Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, op. cit., pág. 25).

<sup>55</sup> Celebramos que esta idea-fuerza haya empezado a calar, siendo asumida por el legislador

Esta triple gradación se puede identificar, entre otras, en diversas legislaciones de CP:

1ª) La belga LCP-BEL dedica los dos primeros párrafos de su primer artículo a asentar el concepto *stricto sensu* de la CP. El tercer párrafo añade que, con ocasión de la concentración, también se pueden hacer en la zona las típicas obras conexas, al tiempo que el párrafo cuarto autoriza que se aproveche la oportunidad para realizar una serie de mejoras adicionales que entrarían en el ámbito de los nuevos cometidos de la CP<sup>56</sup>. Estos tres escalones se encuentran igualmente, de manera más concisa y referida al expeditivo procedimiento previsto para las CP asociadas a grandes obras de infraestructuras rurales, en el art. 2º de la Ley de 12 de julio de 1976<sup>57</sup> ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*").

2ª) La LCP-MAR de Marruecos sigue esta misma estructura lógica: establece el concepto estricto de la CP en su art. 1º, *ab initio*; autoriza luego las obras conexas a la CP en su art. 1º, *in fine*, y finalmente abre las puertas a los nuevos cometidos de la CP, considerando la CP como una técnica a utilizar para el desarrollo integral de la zona<sup>58</sup>.

3ª) La portuguesa LCP-POR/1 hace otro tanto; pero incluso diríamos que lo hace de una forma aún más acertada, ya que incluye elementos tan positivos como éstos:

- En primer lugar, establece el triple escalonamiento que ya hemos visto en las legislaciones de Bélgica y Marruecos: el primer punto del art. 1º confirma el concepto estricto de la CP; la autorización de que estas actuaciones vayan acompañadas de las típicas obras conexas se infiere del punto tercero; finalmente, los puntos segundo y tercero son la mejor expresión de la utilidad que puede tener la CP como técnica para la más correcta ordenación del territorio, para la conservación de la naturaleza y, en fin, para la contribución a un desarrollo

---

cántabro, que, mejorando substancialmente los poco logrados esquemas legales de su primera regulación de la CP, ha aprobado una segunda Ley de CP (LCP-CANT-2000), mucho más próxima a los criterios que aquí venimos defendiendo, de una CP eco-compatible y al servicio del desarrollo rural integrado y sostenible.

<sup>56</sup>El art. 1º de la LCP-BEL tiene el siguiente tenor ligenral: "*Afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi, au remembrement de terres morcelées et de terres dispersées. Le remembrement tend à constituer des parcelles continues, régulières, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants. Le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins et voies d'écoulement d'eau et de travaux d'amélioration foncière, tels que travaux d'assèchement, d'irrigation, de nivellement et de défrichement, ainsi que de travaux d'aménagement des sites et de travaux d'adduction de l'eau et de l'électricité. Avec l'accord des propriétaires, usufruitiers et preneurs intéressés, le remembrement peut être accompagné d'autres améliorations rendues nécessaires par la restructuration foncière ou par la réorientation de la réseau électrique et à la distribution d'eau et du courant électrique dans les prairies et pâtures*".

<sup>57</sup>El art. 2º de esta norma legal autoriza que, sin perjuicio de una posterior CP ordinaria ("*remembrement légal*"), se pueda aplicar en las zonas afectadas por grandes obras de infraestructura una modalidad de CP especialmente acelerada, que denomina "*échange d'exploitation*". Al definir esta específica modalidad concentradora, se empieza estableciendo una concepción *stricto sensu* de la CP ("*L'échange d'exploitation tend à la constitution de parcelles continues, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants*". Acto seguido, como en el caso del "*remembrement légal*", también se autorizan las obras conexas ("*L'échange d'exploitation peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins et de voies d'écoulement d'eau ...*") y las obras de desarrollo rural en general ("*... ainsi que de travaux d'amélioration foncière et de mesures assurant l'aménagement du site*").

<sup>58</sup>El art. 1º de la LCP-MAR establece que "*Le remembrement des propriétés rurales a pour but essentiel d'améliorer les conditions d'exploitation des dites propriétés en groupant et redistribuant les parcelles disséminées, morcelées ou de forme irrégulière, de manière à constituer des domaines d'un seul tenant ou à grandes parcelles groupées et de bonne configuration, permettant en particulier l'établissement d'accès, l'irrigation et l'écoulement des eaux et, de façon générale, propres à bénéficier des améliorations foncières dont elles sont susceptibles. À l'occasion des opérations de remembrement des propriétés rurales ainsi définies certaines parcelles pourront être affectées à un usage collectif qui, sans être en relation directe avec la mise en valeur agricole, concerne l'aménagement rationnel d'une zone comprenant le secteur remembré*".

integrado y sostenible, al servicio del que ha de quedar la CP, como venimos propugnando<sup>59</sup>.

- En segundo lugar, dedica una especial atención a la posibilidad de utilizar la CP para la protección y mejora del medio ambiente y del entorno natural, factor al que la LRDA no presta prácticamente ninguna atención<sup>60</sup>.

- En tercer lugar, el legislador luso ha sabido encontrar el justo punto de equilibrio entre los intereses de los propietarios y de los titulares de derechos diferentes del de propiedad, favoreciendo la realización conjunta de la CP y la concentración de explotaciones. El art. 4.1 de la LCP-POR/1 aproxima ambas modalidades de concentración, previendo que "*Sem prejuizo do objectivo definido no número anterior, o emparcelamento integral visarà ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietarios, sejam exploradas em conjunto*". El art. 6.1 cierra el círculo - demostrando así que ambas modalidades no son incompatibles si no complementarias -, cuando, al definir la concentración de explotaciones, tras dejar establecido que "*o emparcelamento de exploração consiste na concentração das parcelas dispersas de uma mesma empresa agrícola, ainda que pertencentes a proprietários diferentes ...*", puntualiza que, siempre que se pueda, ambas actuaciones se han de realizar conjuntamente ("*... e executase, sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples*").

4<sup>a</sup>) La danesa LCP-DIN, que también hace la distinción fundamental que aquí proponemos. Con menos detalle del que hemos podido comprobar en las Leyes precitadas, el art. 1<sup>o</sup> de esta norma legal establece también una clara diferencia entre lo que se ha de considerar CP propiamente dicha - de la que predica que "*the objective should be to improve territorial layout and structure to achieve an improved productive use of the farm units*" - y todas las otras utilidades que se pueden obtener con su realización, en combinación con otras actuaciones públicas, en materia de protección de la naturaleza, creación de áreas de recreo<sup>61</sup>, o como mejora vinculada a la realización de grandes obras públicas ("*Land consolidation can, furthermore, be applied in connection with the buying and selling of land for nature restoration projects, nature conservation, forestation projects, recreative areas and major construction works*").

En síntesis, lo más positivo que nos enseña este recorrido por el Derecho comparado es que se puede sacar mucho más provecho a esta institución, si - sin pretender que deje de ser lo que era, es decir, una reordenación de la propiedad rústica - se la pone al servicio de unos objetivos más amplios, como son el desarrollo rural integrado y la protección del medio

---

<sup>59</sup>Partiendo de esta moderna visión de la CP, el art. 4.1 de la LCP-POR/1 permanece fiel al concepto estricto de la CP, que define en los siguientes términos: "*O emparcelamento integral consiste na substituição de uma estrutura predial defeituosa de propriedade rústica por outra que, associada a realização de melhoramentos fundiários, permite: a) Concentrar a área de prédios ou suas parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios, com transferência de direitos, ónus e encargos; b) Aumentar a superfície dos novos prédios mediante a incorporação de terrenos da reserva de terras*". Parece obvio, pues, que, cuando el legislador luso habla de "*emparcelamento integral*", no está asumiendo la terminología al uso de la "concentración parcelaria integral", si no que aquí el calificativo "integral" se añade a los únicos efectos de distinguir esta modalidad general de la CP de otra modalidad, de alcance especialmente reducido, que se denomina "*emparcelamento simples*", que el art. 5<sup>o</sup> define con estas palabras: "*O emparcelamento simples consiste na correcção da divisão parcelar de terrenos pertencentes a, pelo menos, dois proprietarios, com a finalidade de melhorar as condições técnicas e económicas da exploração através da concentração, do redimensionamento, da rectificação de estremas e da extinção de encraves e servidões*".

<sup>60</sup>El art. 1<sup>o</sup> de la LCP-POR/1 tiene el siguiente tenor literal: "*1.- Nas regiões onde a fragmentação e a dispersão da propriedade rústica e da empresa agrícola determinam inconvenientes de carácter económico-social deverão realizar-se operações de emparcelamento destinadas a melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola. 2.- Poderão também realizar-se operações de emparcelamento com a objectivo de assegurar a conservação da Natureza e o correcto ordenamento do território. 3.- Considera-se ainda no âmbito do emparcelamento a realização de melhoramentos fundiários e rurais de carácter colectivo que sejam indispensáveis á remodelação predial ou que, realizados simultaneamente com esta, contribuam para a valorização económica da respectiva zona ou para a promoção das populações rurais*".

<sup>61</sup>La necesidad de reservar terrenos para espacios de ocio es también una de las ideas que inspiran la actuación de la Administración gestora holandesa, como confirman sus responsables en E. DENIG y R. MARIS, *A priority scheme for dutch land consolidation projects*, International Instituto for Land Reclamation and Improvement, Wageningen (Holanda), 1960, pág. 82.

ambiente. Esta visión generosa de la CP no es exclusiva del sistema que se aplica en Alemania, Austria y Holanda<sup>62</sup>, si no que se está aplicando por toda Europa, cosa lógica, porque está en consonancia con el planteamiento básico que se infiere del análisis sistemático del más moderno Derecho comunitario, inspirado en la filosofía de la Agenda 2000. Como veremos más adelante, esta normativa comunitaria prevé un modelo de CP eco-compatible, menos productivista y abierta al conjunto del mundo rural, al objeto de fomentar el reequilibrio territorial y la diversificación económica, así como la protección de la naturaleza y del paisaje rural<sup>63</sup>.

### 3. Por una redefinición del concepto de CP, *de lege ferenda*

#### 3.1 Necesidad de la redefinición de la CP, para adecuarla a los nuevos cometidos

En el curso de la segunda mitad del siglo XX, España conoció una profunda mutación de las circunstancias que condicionaron el cúmulo de normas reguladoras que finalmente se acabaron refundiendo en el articulado que la LRDA dedica a la regulación de la CP<sup>64</sup>. El cambio se produjo a un cuádruple nivel:

- A nivel jurídico, el principal cambio tuvo lugar en el ámbito constitucional, con la sustitución de las antiguas "Leyes Fundamentales del Movimiento" por una Constitución democrática, que ha posibilitado la implantación del Estado autonómico. Pero también se han de tomar en consideración las mutaciones esenciales que ha conocido la legislación ordinaria que de alguna manera afecta a la CP: la LPA ha sido substituida por la LRJAPPAC, regulándose en esta última un modelo de Administración menos prepotente y más servicial; la reordenación de las vías pecuarias en las zonas de CP ha pasado a regirse por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias; la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, ha redefinido los objetivos de la política agraria, de acuerdo con la nueva PAC comunitaria; más adelante, el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, cambió radicalmente el marco jurídico en el que se había desarrollado tradicionalmente la CP española, al someter preceptivamente a evaluación de impacto ambiental las concentraciones de más de 300 hectáreas, asumiendo así un modelo más eco-compatible de CP (valga, sin embargo, la observación de que la Ley 6/2001, de 8 de mayo, ha anulado esta imposición, retirando las concentraciones parcelarias de la relación del Anexo I).

- A nivel político y administrativo, se ha pasado de un régimen autocrático - de Administración centralizada y con una Administración Local sometida a la Administración Central - a un régimen democrático, en el que conviven una pluralidad de Administraciones con competencias propias, cuya autonomía garantiza la Constitución.

- A nivel socioeconómico, la agricultura ya no constituye el principal sector de la economía española, se ha conseguido una ostensible elevación del nivel de vida de nuestra ciudadanía, se ha mecanizado el campo y se han incorporado nuevas técnicas de producción, transformación y comercialización, a la altura de los tiempos actuales.

---

<sup>62</sup>Cfr. Government Service for Land and Water Management, *The land development act - an outline*, Ministry of Agriculture and Fisheries, Utrecht (Holanda), 1988, pág. 6. Tras referirse a los rasgos identificadores de la CP, este estudio oficial deja patente que se pueden obtener más beneficios de las actuaciones de CP, pero sin olvidar que esto ya es un añadido: "*In addition measures can be taken and facilities created for the conservation and development of nature and the landscape, for recreation and for other public uses*". En resumen - justo como aquí propugnamos -, se trata de tener una visión más generosa de la CP de la que domina en España, pero sin por ello desvirtuar la naturaleza específica de la institución.

<sup>63</sup>Esta innovadora forma de concebir la CP ha sido tan asumida por la Administración comunitaria que la Comisión Europea ya no clasifica la institución como una mejora al servicio del sector agrario, si no como un instrumento de desarrollo rural. Más concretamente, el anexo 1 de su documento interno "*Vademecum 2000-2006*" (*vid.* [http://www.inforegio.com/wbdoc/docoffic/vm20002006annex1\\_es.htm](http://www.inforegio.com/wbdoc/docoffic/vm20002006annex1_es.htm)), clasifica la CP dentro del apartado "1.3 Promoción de la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales".

<sup>64</sup>Recordamos que la regulación de la CP en la LRDA es heredera de la regulación incluida en la primera y experimental Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952, que posteriormente fue evolucionando a través de otras normas, entre las que destacan el Decreto-Ley de 5 de marzo de 1954 y las Leyes de 10 de agosto de 1955 y de 8 de noviembre de 1962.

- Finalmente, el sector agrario se ha visto afectado por fenómenos exógenos como la globalización de la economía mundial y la incorporación de España a unas Comunidades Europeas en pleno proceso evolutivo<sup>65</sup>. Las nuevas tendencias comunitarias de la PAC, el medio ambiente y otras políticas que inciden sobre la CP - así como de los instrumentos financieros de la UE que cubren su cofinanciación (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) - nos inducen cada vez con más intensidad a la planificación global de un desarrollo rural integrado y sostenible, que dedique una especial atención a la protección y mejora del entorno natural de las zonas de CP.

Ante tan substanciales cambios, hay tres posibles alternativas a adoptar respecto a la CP:

1ª) La cómoda postura conformista adoptada hasta ahora por el legislador estatal, que no ha hecho ni el más mínimo esfuerzo de renovación de la institución. Esta actitud se nos antoja poco seria y hasta irresponsable, porque bloquea la puesta al día del régimen jurídico de la CP, ya que, como trataremos de demostrar *infra*, algunos aspectos de este instituto sólo pueden ser objeto de regulación por parte del legislador estatal, hasta el extremo de que la STC 50/1998, de 2 de julio, ha declarado inconstitucionales determinados preceptos de la castellanoleonesa LCP-CYL, por haberse interferido el legislador autonómico en ese área restringida de la regulación de la CP, que le está vedada en virtud del vigente orden constitucional de competencias.

En estas condiciones, la vagancia legislativa del Parlamento español perturba grave e injustificadamente la gestión de la CP, generando a esta institución una problemática añadida, derivada precisamente de la falta de adecuación de la LRDA a las demandas de la sociedad actual. Además, esa falta de actualización retrasa el progreso de mejora de la calidad de vida del mundo rural, desaprovechando la oportunidad de revitalización que propiciaría una regulación moderna de la mejora, en el marco de una política de desarrollo rural integrado, guiada por el objetivo de reducción de los desequilibrios entre la sociedad rural y la urbana.

2ª) La postura derrotista de los que consideran que ya ha pasado la hora de la CP y, por tanto, poco se puede hacer en este campo. Algunos comentarios se nos han hecho en este sentido, en el curso de nuestra investigación jurídica, y la pasividad de algunas CC. AA. hacia la CP denota que, consciente o inconscientemente, este prejuicio está enraizado en parte del país.

Los argumentos predilectos de quienes optan por este posicionamiento pasivo apuntan a que el fomento de la productividad ya es un objetivo caduco y a que el minifundismo y la dispersión parcelaria ya no representan una problemática tan grave como en tiempos pasados. El primer argumento queda en evidencia cuando se le opone el inmenso potencial aún inexplorado de los nuevos cometidos de la CP, que nos disponemos a analizar. El segundo parece más bien una excusa ideada para justificar una inactividad institucional de difícil justificación, y queda desvirtuado cuando se comprueba la realidad de países con muchos más años de experiencia concentradora que el nuestro. Sirvan como ejemplo, a este respecto, Alemania (que tiene una lista tan larga a la espera de la concentración que la Administración ya no da abasto, razón por la cual muchos han tenido que echar mano de la CP privada), o bien Holanda, donde en 1958 ya se tuvo que imponer un plan plurianual de actuaciones de CP ("*Longterm programme for land consolidation*"), en el que se fijó un orden de prioridades para su ejecución hasta el año 2010, porque la Administración gestora estaba absolutamente desbordada por las solicitudes de CP<sup>66</sup>.

Lo que sí que resultaría ya insostenible, en las actuales circunstancias internas y externas,

---

<sup>65</sup>Hay que tener en cuenta la evolución experimentada por la PAC desde 1956. A partir de la Agenda 2000, se ha convertido en una política comunitaria con unos objetivos menos productivistas, a la vez que se ha tornado más medioambientalista y orientada al desarrollo integral del mundo rural que al desarrollo agrario aisladamente considerado. Por otra parte, los trabajos preparatorios de la futura "Agenda 2007" demuestran que vamos hacia una nueva PAC, con vocación de convertirse en una auténtica Política Agraria y Rural Comunitaria. Si se confirma, éste sería el marco comunitario óptimo para la proyección de futuro que aquí prevemos para las actuaciones públicas de CP, como instrumento del desarrollo rural integrado.

<sup>66</sup>Cfr. E. DENIG y R. MARIS, *op. cit.*, págs. 7, 12, 80 y concordantes.

sería el empeñamiento en una CP ultraproductivista, exclusivamente centrada en el aumento de la competitividad de las explotaciones agrarias y sin preocuparse por las otras necesidades del mundo rural ni por las repercusiones medioambientales que, directa o indirectamente, se pueden derivar de la concentración<sup>67</sup>. Pero, si se superan ambos inconvenientes, la nueva CP no sólo tendrá un futuro esplendoroso, si no que los recursos que a ella se dediquen figuraran bien pronto entre las inversiones pú

Γ∞ΘπβάππΕ ά.) Ε βάζσε (βΓΘ∞ΘΣβΣ ά≤ππθβ∞ ά•άσππΕ ómica más evidente.

Aunque se dedicara a la tradicional labor de reducción del minifundismo y la dispersión parcelaria de las explotaciones agrarias, la CP tendría siempre su razón de ser, como institución destinada a cubrir la necesidad que tienen las explotaciones agrarias de disponer de unas fincas rústicas de tamaño suficiente para garantizar su viabilidad económica, porque queda mucho por hacer en este sentido, especialmente si se tiene en cuenta que la creciente competencia derivada de la globalización de la economía exige aumentar cada vez más la superficie de las fincas rústicas.

3ª) La postura posibilista y de futuro que aquí propugnamos. Esta última postura se basa en el convencimiento de que la CP no puede permanecer durante más tiempo ajena a los cambios de todo orden producidos durante la segunda mitad del siglo XX, si no que debe modernizarse y adaptarse a la nueva realidad sociopolítica, jurídica y administrativa. Para conseguir este objetivo, resulta imprescindible una reforma en profundidad de la regulación de la CP, que redefina sus objetivos, abriéndolos al conjunto del mundo rural y a las medidas de protección y mejora de la naturaleza y el medio ambiente.

Podría parecer paradójico que, después de insistir en el concepto estricto de la CP que inspira el régimen jurídico de la LRDA, propongamos una nueva regulación que contemple esta institución con mucha más amplitud de miras. Ello no obstante, como justificaremos al analizar los fundamentos constitucionales y comunitarios de la CP, hay argumentos suficientes para plantear este cambio de rumbo, asumiendo en nuestro país una visión de la CP que - no hay que olvidarlo - ya se está experimentando satisfactoriamente en otros países europeos desde hace tiempo. Si hemos optado por esta tercera alternativa, sin ningún tipo de excrecencia ideológica, es porque estamos convencidos de que la CP aún no ha demostrado en España todo su potencial de reequilibrio territorial y de mejora del medio ambiente.

Otros Estados, como Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Portugal y Suiza, nos han demostrado que la CP no tiene por qué limitar sus objetivos a los estrictos ámbitos del sector agrario. Hay muchos objetivos a alcanzar, ya que el futuro del mundo rural no depende exclusivamente de las actividades agrarias. Si se pretende revitalizar el espacio rural, habrá que potenciar en él la diversificación económica (atrayendo industrias, establecimientos de restauración y de ocio, toda clase de tiendas, etc.), construir rutas de comunicaciones, favorecer la creación de servicios educacionales, sanitarios, de transporte, etc., y proteger el medio ambiente, el paisaje rural y la naturaleza. La CP ha demostrado fuera de nuestras fronteras que puede contribuir activamente a la consecución de estos objetivos, creando las infraestructuras necesarias al efecto, sin necesidad de acudir a la expropiación de terrenos.

De acuerdo con estos presupuestos, los legisladores estatal y autonómicos - cada uno en su respectivo ámbito competencial - deberían emprender un esfuerzo de renovación de la normativa vigente, redefiniendo las finalidades de la CP, de manera que esta mejora quede abierta a las nuevas exigencias de nuestra sociedad, así como a las perspectivas de desarrollo rural integrado y de política medioambiental, que ya se están imponiendo a nivel comunitario e incluso fuera de la Unión. Si, por contra, continuamos aferrados a una visión cicatera de la CP, que no tenga en cuenta esa evolución generalizada, estaremos desaprovechando el inmenso potencial revitalizador del mundo rural que encierra una CP renovada y preparada para el futuro. Y, en último extremo, pondríamos en riesgo la continuidad de la cofinanciación comunitaria, que, como refleja cristalinamente la Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión<sup>68</sup>,

<sup>67</sup>Sobre ambos tipos de efectos nocivos de la CP sobre el medio ambiente, *vid.* Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *op. cit., in totum.*

<sup>68</sup>*Vid.* la "Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión "Directrices para los programas del período 2000-2006, 1999/C 267/02 (DOCE C 267/2, de 22.9.1999). La Introducción no deja dudas sobre la existencia de un modelo eco-compatible de



está condicionada a la eco-compatibilidad de esta mejora.

En resumen, estamos en un momento de cambios profundos a todos los niveles. La mejor respuesta que nuestros legisladores pueden aportar es la adaptación de la CP a la nueva realidad, renovando su teleología, para que pueda contribuir eficazmente a la creación de unas condiciones de habitabilidad y sostenibilidad del mundo rural, que inviertan la tendencia a la despoblación y al desequilibrio territorial. No se trataría tanto de cambiar el concepto *stricto sensu* de la CP - que sigue vinculado a la reordenación de la propiedad rústica - como de poner esta institución al servicio de unos objetivos mucho más amplios que los de la viabilidad de las explotaciones agrarias, que, según el art. 173, constituye la finalidad primordial de la CP.

Creemos que la nueva CP no se puede circunscribir a los intereses del sector agrario, si no que ha de tener un campo de acción mucho más abierto, porque, además del objetivo - que ha de seguir vigente - de lucha contra la atomización y la dispersión parcelaria, la mejora tiene un potencial intrínseco, todavía inexplorado en España, que la convierte en especialmente indicada para conseguir otras finalidades de vital importancia para el logro del objetivo comunitario y constitucional del desarrollo rural integrado y sostenible, como la diversificación económica, el reequilibrio territorial y la protección del medio ambiente, en los términos que luego precisaremos<sup>69</sup>.

La diferencia substancial entre este planteamiento innovador y el de la faraónica concepción de la denominada "concentración parcelaria integral"<sup>70</sup> es que nosotros partimos de la base de que la reforma integral de la zona a que se refiere esa expresión grandilocuente no es misión exclusiva de la CP, si no que ha de ser el resultado de una actuación coordinada de todas las Administraciones involucradas, cada una en ejercicio de sus respectivas funciones.

En definitiva, lo que proponemos es una redefinición de los objetivos de la CP, de forma y manera que se sitúe esta institución en el justo espacio que hoy en día le corresponde, a medio camino entre la estricta teleología agraria prevista en el art. 173 de la LRDA y las exorbitantes funciones que supondría la citada "concentración parcelaria integral". La CP ha de ser concebida como un instrumento más - muy importante, pero al final un instrumento más, que necesariamente se ha de coordinar con los demás - al servicio del objetivo final del desarrollo rural integrado y sostenible, por el que han apostado la Agenda 2000 y la normativa comunitaria.

Esta nueva concepción de la CP ya ha sido acogida, como ha quedado dicho, por la legislación de países como Bélgica (art. 1º de la LCP-BEL), Marruecos (art. 1º de la LCP-MAR), Portugal (art. 1º de la LCP-POR/1), etc. Merece una especial mención la regulación aprobada por el legislador luso, que, convencido de que ésta es la forma más acertada de entender actualmente la institución - y haciendo explícita referencia a los principios comunitarios y constitucionales que condicionan la regulación de la CP (detalle muy importante, que no hemos encontrado en ninguna otra legislación) -, declara formalmente su voluntad de reconducir el concepto de la CP y de explotar al máximo (y así asume plenamente el concepto eco-compatibil de la institución) el ingente potencial que tiene la CP para mejorar el medio

---

CP (aunque no la cite específicamente), cuando, por un lado, recuerda que "el Consejo Europeo de Viena ha confirmado la prioridad política de la integración del medio ambiente en las políticas estructurales y agrícolas en el contexto de la Agenda 2000", y, por otro, concreta que "esto significa que las consideraciones de tipo medioambiental, y en particular el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente y de protección de la naturaleza, deben incorporarse en la definición y aplicación de medidas financiadas por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión". La referencia a un modelo comunitario de CP eco-compatibil no podía resultar más evidente.

<sup>69</sup>El autorizado *Informe de la Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural* (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie I: Boletín General nº 803, de 16.12.1999) confirma este criterio por partida doble: en primer lugar, después de recordar el mandato constitucional a los poderes públicos para que luchen contra la discriminación de sectores deprimidos como el agrario, indica que esos poderes públicos han de usar "todos los instrumentos (por tanto, también la CP) locales, regionales, nacionales o supranacionales a su alcance"; en segundo lugar, añade que "cualquier política dirigida al desarrollo rural [por tanto, también la CP] debe perseguir los siguientes objetivos: ..., diversificar la economía, aumentar el bienestar de las colectividades rurales, ... preservar el medio ambiente y mejorar ... las comunicaciones de las zonas rurales".

<sup>70</sup>*Vid.*, por todos, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 100, y María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 31.

ambiente de la zona afectada.

La exposición de motivos de la LCP-POR/1 lo expresa cristalinamente, cuando presenta como primer objetivo de esta norma renovadora de la regulación lusa de la CP el de *"redefinir o conceito de emparcelamento, alargando-o as operações que transcendem ou completam as previstas no regime em vigor, de modo a atingir mais eficazmente a finalidade principal, que é o aumento da área dos prédios e das explorações agrícolas dentro de limites a estabelecer, e articulando-o com a promoção do aproveitamento racional dos recursos naturais, a salvaguarda da sua capacidade de renovação e a manutenção da estabilidade ecológica (cf. artigo 66º, nº 2, aliena d), da Constituição da República Portuguesa, Directiva nº 85/377-CEE, de 27 de Junho de 1985, e artigo 13º, nº 1, da Ley nº 11/87, de 7 de Abril - Ley de Bases do Ambiente)"*.

Así concebida y regulada, la CP contribuiría a evitar la despoblación rural y, en consecuencia, se convertiría en una de las principales técnicas al servicio de la política de reequilibrio territorial que impulsan las Instituciones comunitarias y los países europeos<sup>71</sup>.

### 3.2 Rasgos identificadores que deberían caracterizar la nueva regulación de la CP

#### 3.2.1 El respeto a los derechos de los ciudadanos, como hilo conductor de todo el proceso

Respondiendo al nuevo concepto de Administración Pública al servicio de la ciudadanía, que proclama la Constitución y desarrolla la LRJAPPAC, la nueva concepción de la CP ha de estar presidida por el más escrupuloso respeto a los derechos de los ciudadanos. La Administración ha de adaptarse a los nuevos tiempos y sus responsables han de ser conscientes de su condición de servidores (no es casualidad que el equivalente inglés de "funcionario" sea *"public servant"*) de unas personas que no son súbditos a los que se concede algo graciamente (como en otras épocas se les consideró), si no ciudadanos con plenitud de derechos. Tres son los derechos cuyo respeto debería garantizar especialmente la nueva regulación:

##### 1º) El derecho de propiedad, sin perjuicio de su función social

Ponemos en primer lugar este derecho porque, como es bien conocido, es el que resulta más directamente afectado por las actuaciones de CP. A estos efectos, hemos de recordar que el art. 38 CE exige a los poderes públicos que protejan el ejercicio de "la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado", y que uno de los principios básicos de la economía de mercado es el derecho de propiedad, que garantiza el art. 33 CE, matizado por su función social, que ha de ser modulada por las Leyes.

De acuerdo con la doctrina establecida al efecto por el TEDH<sup>72</sup>, la nueva legislación de CP debería garantizar que la incidencia de estas operaciones sobre el derecho de propiedad no sea extralimitada, si no proporcional a sus finalidades.

##### 2º) El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva

La justicia es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, razón por la que el art. 24 CE garantiza que "todos tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión". Los legisladores han de vencer la tentación - en la que ha caído ya algún legislador autonómico<sup>73</sup> - de aprovechar la especialidad del procedimiento de CP para

<sup>71</sup>Esta es una de las finalidades primordiales de la política rural gala, según consta en Ministère des Affaires Étrangères, *Francia. La economía. Ordenación territorial y acción regional*, Présidence Française de l'Union Européenne, 1998 (vid. <http://www.france.diplomatie.fr/france/es/eco/eco15.html>), en el que se indica que "las acciones prioritarias de la política de ordenación territorial de aquí al año 2020 apuntarán a la reducción de las desigualdades entre territorios rurales y territorios urbanos".

<sup>72</sup>Cfr. la sentencia del TEDH de 30.10.1991 (REF. 00000030), en base al art. 6.1 del CEDH y al art. 1º del Protocolo nº 1. Vid. también el punto 112 de la sentencia del TEDH de 29.4.1999 (REF. 00001054).

<sup>73</sup>La reducción a 15 días de los plazos de impugnación que prevén los arts. 30.2 y 33.2 de la asturiana LOADR es una medida retrógrada, que nos hace retornar a la previsión que en el mismo sentido incluía el art. 13 de la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952, y tiene una orientación diametralmente opuesta a la garantía constitucional del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que proclama el art. 24 CE y que la LRJAPPAC cifra en un plazo de un mes para la

introducir en él modificaciones tan poco edificantes como la reducción a la mitad de los plazos legalmente previstos por la impugnación de sus documentos principales, medida a todas luces injustificada, que obstaculiza el libre ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial debida.

Complementariamente, habría que dar la máxima publicidad a las encuestas y exposiciones públicas previstas en el procedimiento especial de CP (especialmente las de bases provisionales, bases definitivas, proyecto de CP y acuerdo de concentración), a fin de que todos los interesados tengan ocasión de presentar las alegaciones y recursos que consideren oportunos.

De acuerdo con los arts. 209 y 210, bastaría con hacer las publicaciones que se citan en los boletines oficiales y en los respectivos tablones de edictos municipales. El Tribunal Supremo, como veremos, ha planteado serias dudas sobre si estas publicaciones son suficientes a tal objeto o si, por el contrario, hay que considerar que tienen tan sólo un carácter subsidiario respecto de las notificaciones personales, aunque también hay que decir que predomina la jurisprudencia que se inclina por la primera opción, que es la menos exigente. En la práctica, sin embargo, siempre hay propietarios que alegan que no habían impugnado los documentos expuestos porque no se habían enterado de su exposición pública, lo que significa que las citadas publicaciones no son suficientemente efectivas, particularmente cuando los propietarios viven fuera del municipio afectado. Es por ello que, dadas las repercusiones sociales de estas actuaciones públicas, proponemos que, *de lege ferenda* - como ya se hace en otros países<sup>74</sup> -, se impongan a las Administraciones gestoras de la CP dos medidas complementarias, para cada una de las exposiciones públicas preceptivas: la notificación personal, por carta certificada y con acuse de recibo, y la inserción del correspondiente anuncio en el diario de información general de más difusión en la zona afectada.

3º) El derecho de acceso a los archivos *versus* el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar.

Las actuaciones de CP han de estar presididas por el principio de transparencia, de manera que los interesados entiendan claramente que no hay nada que amagar, si no que todo se tramita con la máxima objetividad posible. La LRDA no se pronuncia al respecto; pero hay otras regulaciones de la CP, como la belga LCP-BEL, que prevén explícitamente el depósito permanente a la disposición de todos los interesados, tanto de las bases (art. 22) como del acuerdo (art. 35).

Hay que tener en cuenta que el derecho de acceso a los archivos está reconocido en todos los países democráticos<sup>75</sup>. La LRJAPPAC se ocupa de él en dos de sus preceptos: el art. 35, que hace su proclamación formal (reconociendo, entre otros, los derechos a "conocer, en cualquier

---

presentación de los recursos que en ella se regulan. A nivel del Derecho comparado vigente, sólo el art. 11 de la LCP-MAR de Marruecos prevé un recorte tan drástico del plazo de impugnación de los documentos capitales de la CP, e incluso desaparecerá pronto de esta Ley marroquí, si se aprueba el proyecto de Ley en curso. Una Ley estatal de CP que concretara las bases de esta institución evitaría que se implantasen en España tan poco recomendables criterios de regulación de la CP. Eso nos situaría a la altura de los países más desarrollados, como Bélgica, donde la LCP-BEL establece (como la LRDA) un plazo de 30 días de exposición, tanto para las bases (art. 18) como para el acuerdo (art. 21).

<sup>74</sup>Por lo que respecta a la propuesta de notificaciones individuales, *vid.*, por todas, la belga LCP-BEL, que exige la notificación personal, en los arts. 18 (para la delimitación inicial del perímetro a concentrar, notificación que no se practica en España), 21 (para la exposición del equivalente a nuestras bases definitivas), 35 y 36 (para la exposición del equivalente a nuestro acuerdo de concentración), etc. Nuestra propuesta de publicar anuncios en la prensa local ya se practica desde hace tiempo en Luxemburgo, donde el art. 17 de la LCP-LUX impone esta publicación adicional, no en uno, si no en dos rotativos diferentes. En nuestro país, ya hay algunas C. A. que han empezado a aplicar esta sana práctica publicitaria (*vid.*, *ad exemplum*, el Aviso de exposición pública del acuerdo que publica el *Servicio de Estructuras Rurais*, en el Boletín Oficial de la Provincia de Orense nº 138, de 15.6.2000).

<sup>75</sup>Sobre el alcance que se reconoce a este derecho en Italia y en Austria, *vid.*, respectivamente, María-Chiara SACCHETTI, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos: tendencias y evolución de la legislación nacional y regional en Italia*, "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", vol. 58, nº 2, junio de 1992, *in totum*, y Susanne BACHMANN, *Derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública en Austria*, "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", vol. 58, nº 2, junio de 1992, *in totum*.

momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos", así como el derecho "al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes") y el art. 37.7, que limita el ejercicio de este derecho a la obtención de copias de documentos ("El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias").

Este derecho procedimental, por otra parte, queda supeditado al derecho a la intimidad personal y familiar, que el art. 10.1 CE considera uno de los fundamentos del orden político y de la paz social, y que el art. 18.1 CE eleva a la condición de derecho fundamental. La LRDA no establece ninguna medida al respecto, pero la nueva regulación legal - y, por descontado, la práctica administrativa - de la CP lo tendrá que respetar estrictamente, en consonancia con la Ley orgánica estatal y el reglamento comunitario que regulan el tratamiento que se ha de dar a los ficheros de datos de carácter personal de que disponen las Administraciones, que, como ha concretado el TC, es una de las vertientes del derecho a la intimidad que se ha de garantizar a todos los ciudadanos<sup>76</sup>.

En todo caso, se ha de procurar evitar que el ejercicio del derecho de acceso a los archivos entre en contradicción con las obligaciones de protección de los datos personales que establece la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, en la que se imponen a la Administración una serie de condicionamientos con esta finalidad. En el mismo sentido se orienta el art. 61 de la LRJAPPAC, que establece la pauta a seguir para que no se produzca una interferencia indeseada: "Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento". Sería conveniente que la nueva Ley de CP acogiera estos criterios legales y los adaptase adecuadamente a las peculiaridades del procedimiento especial de CP, ya que pueden tener incidencia en este ámbito, particularmente por lo que respecta a la investigación de la propiedad y a la publicación de sus resultados.

### 3.2.2 La consideración de la CP como técnica instrumental, en el marco de un proceso más amplio de desarrollo rural integrado y sostenible

Huyendo de antiguos sofismas que - con más entusiasmo que fundamento técnico-jurídico - presentaban la concentración como la panacea de toda la problemática que padecen los profesionales agrarios<sup>77</sup>, entendemos que es preciso reconducir la CP en un doble sentido:

- En primer lugar, se ha de saber reconocer las limitaciones de esta institución, conceptuándola como una más de las muchas técnicas de que disponen los poderes públicos para la resolución de la compleja problemática que padece el mundo rural.

- Ahora bien, una vez asentado este criterio capital, lo que no se puede hacer es considerar la CP como una mejora aislada del resto de las actuaciones que desarrollan los poderes públicos en el mismo espacio rural. Bien al contrario, se la ha de concebir como un instrumento imbricado en el marco de una política de desarrollo rural integrado y sostenible, para poder aprovechar al máximo su efecto sinérgico.

---

<sup>76</sup>La Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal ha sido derogada por la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que es la que rige ahora, con excepción de sus arts. 21.1 y 24, la inconstitucionalidad de los cuales ha sido declarada por la STC 292/2000, de 30 de noviembre. A nivel del Derecho comunitario, rige actualmente el Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

<sup>77</sup>Vid., por todos, Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., pág. 28.

Esto supone substituir los objetivos estrictamente agrarios del art. 173 de la LRDA por una teleología más generosa y abierta a todas las necesidades de la zona de CP, como ya se ha hecho en los países más avanzados<sup>78</sup>. Así se infiere también del Derecho comunitario, habiendo quedado reflejada esta filosofía de manera inequívoca en el art. 39.3 del Reglamento (CE) 1750/1999, de 23 de julio<sup>79</sup>, que conceptúa la CP como una más de las operaciones que en él merecen la calificación de "intervenciones públicas similares de ordenación territorial". Ello supone una coordinación

ε άσάά (ησβ άάβ άβπ ( ) βπθ ηε σάά±) σάάσάάσβ άθπσε άάηΓ άάάάβ άφθ άβ ά· ηε β άη ΓΩσ (ηάσ άάπ ηε πσε ( άβπθ όη, evitando en todo caso que la CP desbarate las medidas de protección del medio ambiente que se han aplicado por otras Administraciones o por los particulares, como ha recomendado el Consejo de Europa a todos los Estados miembros<sup>80</sup>.

Sería muy conveniente que nuestros legisladores y gestores de la CP tomaran buena nota de estos criterios, porque ésta es la orientación de futuro que, más pronto o más tarde, acabará imponiéndose ineluctablemente en España, como se está imponiendo por toda la Unión Europea.

### 3.2.3 El carácter eco-compatible de las actuaciones de CP

La nueva concepción de la CP ha de partir de la consideración de esta mejora como un instrumento para la protección del medio ambiente, el paisaje y el entorno natural.

Originariamente, los gestores de la CP perseguían - de acuerdo con la normativa vigente por aquel entonces - el objetivo de la máxima productividad de las explotaciones agrarias, sin fijarse demasiado en las repercusiones negativas que sus actuaciones podían tener sobre el medio ambiente, el paisaje y el entorno natural. Las consecuencias de esas actuaciones - desde el punto de vista medioambiental, inscontroladas - se pueden comprobar aún hoy en día en muchas zonas de nuestro país: supresión de márgenes, laderas y bordes de fincas (agresión medioambiental que los ecologistas critican como uno de los aspectos negativos de la CP<sup>81</sup>), arranque sistemático de árboles y arbustos, provocando un estremecedor efecto simplificador del paisaje<sup>82</sup>, y todo tipo de agresiones al entorno natural.

---

<sup>78</sup>Este es el criterio que se está aplicando en Alemania (cfr. Office National du Remembrement, *Le remembrement des biens ruraux*, ONR, Luxemburgo, 1990, págs. 94 a 102), donde la CP ha pasado de ser un instrumento de racionalización de las explotaciones agrarias a constituir una operación coordinada con otras de diferente signo, el nexo de unión de las cuales es una acertada política integrada de desarrollo rural y de ordenación territorial. Algo parecido está sucediendo en Suiza, donde responsables de la Administración gestora de la CP nos ha asegurado por escrito que ya no se piensa practicar más concentraciones de manera aislada, si no que todas se realizarán partiendo de la base de que la CP es una operación que ha de estar interrelacionada con otras actuaciones públicas a desarrollar en el mismo territorio.

<sup>79</sup>Reglamento (CE) nº 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

<sup>80</sup>Vid. el punto 2 de la *Recommandation nº 71 (1998) concernant les lignes directrices sur la protection et la gestion des habitats au moyen des systemes privés ou volontaires*, aprobada el 4.12.1998 por el *Comité Permanente de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* (Convención de Berna), donde se insta a los Gobiernos a "coordonner ces programmes avec les législations sectorielles afin que des initiatives de conservation, telles que la replantation des haies, ne soient pas rendues inopérantes par les aménagements fonciers tels que le remembrement".

<sup>81</sup>Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 485, constata estas críticas ecologistas con una sorpresa que no acabamos de entender. En nuestra opinión, la agresión al medio ambiente es evidente, puesto que márgenes y laderas constituyen el hábitat natural de muchas especies animales y contribuyen a garantizar la biodiversidad. Así lo reconocen las Administraciones competentes en materia medioambiental, como se puede comprobar en la publicación de la Direcció General de Patrimoni Natural, *Marges i vores, refugis de vida i diversitat*, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, *in totum*, en la que se insta a la conservación de los márgenes y bordes de las fincas, para proteger en ellos la fauna y la flora, y como medida de prevención frente a la erosión.

<sup>82</sup>Este efecto simplificador del paisaje, que cualquiera puede comprobar *in situ*, viajando por toda España, está igualmente reconocido en los más sesudos estudios universitarios y extrauniversitarios realizados durante los últimos años en materia de CP. *Vid. ad exemplum*, M. CABRERA MILLET, F. A.

En otros países, también se han producido agresiones medioambientales de difícil reparación, bajo la bandera del fomento de la productividad. El modelo agrario ultraproductivista que propició tales atentados de las actuaciones de CP a la naturaleza ha dejado paso a un modelo menos productivista, de resultas de las nuevas tendencias de la PAC iniciadas con la reforma de 1992 y consolidadas con los criterios medioambientalistas de la Agenda 2000, de acuerdo con los que la protección del medio ambiente ha de inspirar todas las políticas comunitarias.

Esta influencia comunitaria y el aumento de la consciencia medioambiental a nivel de toda la UE han alumbrado una concepción más moderna de la CP, mucho más equilibrada, de la que se habrán de hacer eco más tarde o más temprano nuestros legisladores. Para la efectividad de esta nueva concepción, es preciso que los legisladores y gestores asuman que hay que evitar que la CP continúe provocando los desastres medioambientales a que tan acostumbrados nos tiene. Pero no basta con ello, si no que, además, hay que saber reconocer y explotar el inmenso potencial que tiene la CP como instrumento de recuperación del paisaje rural y de la naturaleza.

Estas actuaciones públicas constituyen, en efecto, una oportunidad única para la mejora del entorno natural de las zonas afectadas, ya que, aprovechando el efecto sinérgico de estas actuaciones con todas las otras que conforman las políticas de medio ambiente y desarrollo rural integrado, se puede conseguir la reconciliación de la actividad agraria con su entorno natural, con un coste económico asumible.

La necesaria instrumentación de la CP como técnica al servicio de la protección del medio ambiente es una medida que se infiere de nuestra Constitución y del Derecho comunitario:

- Antes que nada, es una exigencia que se deriva del mandato constitucional ex art. 45 CE, a cuyo tenor, "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente". Es decir que, como venimos insistiendo, la CP española ha de aumentar su grado de eco-compatibilidad por partida doble: en primer lugar, se deben eliminar las prácticas destructoras del paisaje y de los hábitats naturales, que hasta ahora han sido tan habituales en nuestras zonas de concentración; pero, además, la praxis de la gestión no se ha de limitar a no perjudicar al entorno natural, si no que ha de ser más positiva, contribuyendo a la restauración y a la mejora del medio ambiente, allí donde sea preciso y en la medida en que sea posible.

- A la misma conclusión se llega analizando el Derecho comunitario, como ya advirtió PINTO FERREIRA<sup>83</sup>, según la cual, "*la participation financière du Fonds [FEOGA] peut notamment concerner, outre les mesures prévues à l'article 2, les actions suivantes: (...) le remembrement, dans des conditions compatibles avec la préservation de l'environnement naturel, des exploitations agricoles et forestières, y compris les travaux connexes, dans le respect de la législation de l'Etat membre*". Coincidimos plenamente con este planteamiento, y aún añadiríamos que el Reglamento (CEE) nº 2085/1993, de 23 de julio, ya establecía que el modelo de CP eco-compatible que aquí defendemos es el único que da derecho a la cofinanciación comunitaria de estas actuaciones<sup>84</sup>, al establecer en su art. 5º que los Fondos Estructurales únicamente pueden cofinanciar la "concentración parcelaria, en condiciones compatibles con la preservación del paisaje y del entorno natural de las explotaciones agrícolas y forestales". Las últimas orientaciones del Derecho comunitario confirman este criterio, dado que la filosofía de la Agenda 2000 parte de la base de que todas las políticas comunitarias han de estar imbuidas de un carácter de protección medioambiental. Las directrices que establece la Comisión en su Comunicación de 1999 para la implementación de los programas de desarrollo rural o

---

COMIN SEBASTIAN y J. GUIRAL PELEGRIN, *La laguna de Gallocanta, España*, Diputación General de Aragón y Universidad de Barcelona, pág. 16, en el que se corrobora que "la concentración parcelaria también colabora a la pérdida de zonas con vegetación natural y por consiguiente a la simplificación del sistema".

<sup>83</sup>Claudia PINTO FERREIRA, *op. cit.*, Notion 14.

<sup>84</sup>Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) nº 4256/88, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DOCE nº L 193, de 31.7.1993).

de reconversión durante el período 2000-2006<sup>85</sup>, demuestran que las instituciones comunitarias también están plenamente concienciadas de ello. Tras hacer referencia a la confirmación por parte del Consejo Europeo de Viena de la prioridad política de la integración del medio ambiente en las políticas estructurales y agrícolas, en el contexto de la Agenda 2000, se concluye que "esto significa que las consideraciones de tipo medioambiental y en particular el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente y de protección de la naturaleza, deben incorporarse en la definición y aplicación de medidas financiadas por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión".

Dado que una de esas medidas que gozan de la cofinanciación comunitaria es la CP, entendemos que la implantación en el Estado español del modelo eco-compatible de CP que propugnamos ya no puede esperar más tiempo, puesto que el modelo de CP que se ha aplicado hasta ahora en base a la LRDA no responde a estas exigencias comunitarias. No se puede olvidar que las instituciones comunitarias están manifestando últimamente un especial interés por controlar el carácter eco-compatible de las actuaciones de CP que se llevan a cabo en toda la Unión, como se ha demostrado en el caso de Austria<sup>86</sup>.

En suma, la asunción de esta nueva concepción eco-compatible de la CP - que, en definitiva, es la que recomienda adoptar en todos los países el Consejo de Europa<sup>87</sup> - debería comportar la reorientación de la institución en un triple sentido: en primer lugar, se ha de moderar el objetivo productivista, de manera que la CP se ponga al servicio de un desarrollo rural sostenible; en segundo lugar, se ha de evitar que las obras de CP perjudiquen al medio ambiente (especialmente por lo que respecta a la conservación de las especies autóctonas) y al patrimonio histórico-artístico; finalmente, se ha de añadir a la CP el objetivo de regeneración y mejora del paisaje y del entorno natural.

Con esta nueva concepción, la CP conjugaría perfectamente la finalidad económica de favorecer la viabilidad de las explotaciones agrarias - que le ha sido atribuida tradicionalmente (*vid.* art. 173 de la LRDA) - con los objetivos ecológicos que se derivan de la apuesta comunitaria por el modelo de desarrollo sostenible, cuyo principio rector es que la sociedad actual ha de poder satisfacer sus necesidades, pero lo ha de hacer de tal manera que no impida que las generaciones venideras también puedan subvenir a sus propias necesidades.

A nivel legislativo estatal, el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, dio un primer paso hacia esta concepción eco-compatible de la CP, al someter a EIA las CP de más de 300 Has.; pero aun así - además de que esta imposición ya ha quedado anulada, en virtud de la nueva redacción establecida en la Ley 6/2001, de 8 de mayo - se quedaba a medio camino, al faltarle el otro elemento de la nueva concepción, la redefinición de la teleología de la CP, añadiéndole la finalidad de la mejora del entorno natural de las zonas objeto de concentración.

---

<sup>85</sup>Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión "Directrices para los programas del período 2000-2006" (DOCE nº C 267, de 22.9.1999).

<sup>86</sup>*Vid., ad exemplum*, la siguiente pregunta parlamentaria formulada al respecto a la Comisión Europea (DOCE nº C 320, de 6.11.1999): "Asunto: Concentración parcelaria. En la actualidad, se están llevando a cabo en Austria procedimientos de concentración parcelaria y de ordenación territorial, entre otras, en una región de Natura 2000 (Nº AD 1201000/Nº AD 1201A00 - *Raabe an der Thaya*), con el objetivo de aumentar la producción. Según las informaciones de que dispongo, existen numerosas razones para considerar esta ordenación territorial incompatible con las directivas de la UE vigentes (Directiva 79/109/CEE, relativa a la protección de las aves y Directiva 92/13/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres). Las autoridades competentes justifican la legalidad de su proceder remitiéndose a la ley sobre el régimen agrario vigente en la Baja Austria". La concisa pero elocuente respuesta del ejecutivo comunitario se publica en el mismo DOCE del 6.11.1999: "La Comisión está al corriente de estos hechos. Se ha recibido una denuncia que está estudiándose. El denunciante será debidamente informado".

<sup>87</sup>Como veremos *infra*, el Consejo de Europa ya ha instado a los Gobiernos a la adopción de medidas de protección del medio ambiente y del patrimonio arquitectónico de las zonas a concentrar, con recomendaciones tan significativas como la nº R (89) 5 de 13.4.1989, del Consejo de Ministros, y la nº 25 (1991) de 6.12.1991, del Comité Permanente de la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*.

### 3.2.4 De la CP clásica a la concentración parcelaria por explotaciones

Al referirse al elemento subjetivo de la CP, la LRDA utiliza una equívoca terminología, alternando denominaciones dispares como "participantes de la CP", "agricultores", "propietarios", etc. En todo caso, el análisis conjunto de su articulado nos demuestra que - a pesar de las apariencias - los únicos sujetos de la CP son los propietarios. Ello significa que lo que se está regulando es la CP propiamente dicha, en detrimento de la concentración de explotaciones, ya que los intereses de los titulares de explotaciones que no ostentan la propiedad de la tierra quedan relegados a un segundo término, como se evidencia comparando las letras a) y b) del art. 173 de la LRDA.

Esta incongruencia legal podría ser consecuencia de las dudas en que estaban sumidos al respecto los expertos en CP, a principios de los años setenta. De hecho, la cuestión de si los sujetos de la CP han de ser los propietarios o los cultivadores ya se planteó en el curso de los años sesenta en los más altos niveles de la Administración gestora de entonces, sin que se le encontrara una solución plenamente satisfactoria. Es muy ilustrativo de esta indefinición la obra de GOMEZ GOMEZ-JORDANA<sup>88</sup>, que se plantea una serie de alternativas posibles, sin que ninguna de ellas le deje del todo satisfecho, ya que en todas encuentra algún inconveniente. Finalmente, en medio de tanta vacilación, opta por fundamentar la CP en el derecho de propiedad, por considerar que el único que garantiza la continuidad de la concentración llevada a cabo es el propietario, habida cuenta de que el vínculo de los otros cultivadores con la tierra es temporal.

Una vez transferida la CP a las CC. AA., el legislador andaluz, siguiendo la Ley del péndulo, se quiso ir al extremo contrario y, dando por superada la CP, pretendió sustituirla por la concentración de explotaciones, modalidad que consideraba más moderna y adaptada a las necesidades actuales del agro andaluz. Este es, en esencia, el substrato ideológico que deja entrever la exposición de motivos de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, en la que se intenta justificar dicha sustitución pregonando que la LARA es "una Ley de Reforma Agraria concebida como tal, y no como un mero programa de reforma de estructuras, transformación en regadíos, concentración parcelaria, etc."

Lo cierto es que la Ley concentra su parca regulación de la institución en sus arts. 47 a 51, el primero de los cuales prevé que "la concentración de explotaciones tendrá como finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones que permitan un mejor aprovechamiento del suelo agrícola y el desarrollo económico y social de la zona afectada". Sobre tal base teleológica, este legislador trata de reconducir la tradicional concepción de la CP hacia la concentración de explotaciones. No obstante, las expectativas que había despertado tal innovación legislativa se han visto frustradas, puesto que, al quedar la LARA prácticamente inaplicada, no se ha producido la anunciada superación de la CP por la concentración de explotaciones. La prueba del fracaso es que en Andalucía se sigue aplicando la LRDA<sup>89</sup>.

En ella no queda resuelto el eterno dilema de si es mejor la CP o la concentración de explotaciones. A nuestro parecer, la polémica es baldía, porque, si se analiza a fondo la esencia de la concentración, se verá que - como ha reconocido el legislador portugués, en su renovada regulación de la institución - la CP y la concentración de explotaciones no son dos instituciones excluyentes, si no dos modalidades concentradoras perfectamente compatibles entre sí, que se optimizan cuando se acometen simultáneamente y de manera coordinada. Así las cosas, no habría necesidad de optar por una u otra modalidad en exclusiva, si no que se puede buscar una fórmula mixta, que pondere todos los intereses en juego. Es esto lo que aquí propugnamos.

En nuestra opinión, los procesos de concentración no pueden prescindir de los propietarios, porque la función social de la propiedad no justificaría su arrinconamiento en un proceso que

---

<sup>88</sup>Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., págs. 30 y sgs.

<sup>89</sup>Para confirmar esta persistencia de la CP, baste observar algunos de los documentos que integran la página web de la Junta de Andalucía, como los titulados "Análisis del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2000" (apartado 3.11.4) y "Plan económico Andalucía Horizonte 2000" (apartado 3.1.1).



afecta tan directamente a su derecho constitucional a la propiedad privada; pero tampoco pueden relegar a un segundo plano (como hace la LRDA) a los titulares de las explotaciones agrarias que no sean propietarios, porque, al fin y al cabo, de lo que se trata es de fomentar la viabilidad económica de esas explotaciones. Sería mejor implantar una modalidad concentradora más equilibrada, como la que aquí proponemos, que bien podríamos denominar "concentración parcelaria por explotaciones".

Esta modalidad mixta de concentración - que enlazaría con el *desideratum* manifestado muchos años atrás por DE LOS MOZOS<sup>90</sup>, y en la que deberían participar activamente tanto los propietarios como los diferentes tipos de cultivadores de las fincas a concentrar (tales como los arrendatarios, aparceros y usufructuarios), combinando adecuadamente los intereses de todos ellos - quedaría a mitad de camino entre la tradicional CP de la LRDA y la concentración de explotaciones que quiso instaurar el legislador andaluz. Razones para la propuesta no faltan:

- En primer lugar, una rígida concentración de explotaciones, al estilo de la LARA andaluza, sería más que cuestionable desde el punto de vista práctico y desde la perspectiva jurídica. Pretender realizar una concentración sin contar con los propietarios afectados, además de ser arriesgado e injusto, es una utopía poco menos que irrealizable, como ya evidenció hace décadas la autorizada voz de BALLARIN MARCIAL<sup>91</sup>. Al propio tiempo, supondría un menosprecio inadmisiblemente al derecho de propiedad, que ampara el art. 33 CE y que el art. 17 de la recientemente aprobada "Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea"<sup>92</sup> ha elevado a la categoría de derecho fundamental en el marco comunitario. En todo caso, esta modalidad concentradora sería ineficaz a medio y largo plazo - y comportaría, por tanto, un derroche inútil de caudales públicos -, habida cuenta de la discontinuidad de la posesión de la tierra basada en derechos distintos del de propiedad, como por ejemplo los de arrendamiento (especialmente desde que la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, recondujera la cuestión de las prórrogas, reduciendo la duración mínima de los arrendamientos), aparcería y usufructo. Por eso, es preferible la concentración parcelaria por explotaciones que aquí proponemos, que obliga a contar tanto con los propietarios como con los cultivadores.

- En segundo lugar, si el art. 173 de la LRDA, la jurisprudencia y la doctrina<sup>93</sup> admiten que la finalidad primordial de la CP es la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones idóneas para facilitar su viabilidad económica, no se puede ignorar que las explotaciones agrarias tanto pueden estar constituidas por fincas propiedad de sus titulares como por fincas que pertenezcan a terceras personas. Por tanto, la CP clásica tampoco puede

---

<sup>90</sup> Vid. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., págs. 120 y 121. Creemos que habría que recuperar el juicioso planteamiento defendido por este ínclito catedrático, para quien "dada la transformación que está sufriendo el campo (necesidades de capacitación técnica, mecanización, capitalización, crisis de mano de obra, etc.), no basta llevar a cabo la concentración de parcelas, si no que hay que aspirar a la concentración de las empresas, o mejor dicho, de las explotaciones agrarias". Estas palabras tienen ahora incluso más vigencia que cuando él las dejó escritas, hace ya unos 30 años.

<sup>91</sup> El carácter utópico de la sustitución del derecho de propiedad por derechos de uso de las fincas como el arrendamiento o la aparcería ha sido muy bien tratado por Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, op. cit., págs. 74 y sgs. Además de plantear el dilema CP *versus* concentración de explotaciones como "el más grave de todos los problemas en esta materia" y de recordar que en Francia también se planteó en su momento la posible sustitución del "*remembrement*" por el denominado "*regroupement culturale*", este autor llega a la conclusión de que esa sustitución "desde el punto de vista de técnica jurídica no creemos posible, de una manera absoluta, ni ahora ni nunca, mientras sobreviva lo que llamamos Derecho privado". En cualquier caso, el TS siempre ha considerado que había que tener en cuenta la propiedad y no el cultivo de la tierra, partiendo al efecto de que "el arrendamiento y el cultivador material constituyen accidente y la propiedad esencia", como dice la STS de 13.12.1996 (Arz. 5299). A la postre, el principio de conservación de la propiedad ya hecha perdería gran parte de su sentido con la concentración de explotaciones más estricta, puesto que, al concluir los contratos de arrendamiento o de aparcería, las tierras concentradas en base a estos derechos de uso volverían a desconcentrarse, pues podrían pasar a diferentes explotaciones agrarias.

<sup>92</sup> Vid. la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* (2000/C 364/01/, en el DOCE nº C 364, de 18.12.2000.

<sup>93</sup> Cfr. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., pág. 116. Destacamos a este autor porque va más lejos que ningún otro en este aspecto, llegando a asegurar que la CP persigue "la concentración de empresas para obtener una unidad de explotación óptima".

ser la solución ideal, porque se basa fundamentalmente en los intereses de los propietarios, postergando a los aparceros, arrendatarios y usufructuarios a un segundo término.

- En tercer lugar, una CP que trate de resolver la contraposición de intereses entre propietarios y no propietarios primando a unos y excluyendo a otros puede generar más problemas que beneficios, dado el impacto social que tienen estas actuaciones.

Por consiguiente, ni los propietarios ni los cultivadores han de quedar arrinconados. Y la mejor forma de evitar este arrinconamiento es haciendo evolucionar la tradicional concepción de la CP hacia la conjugación de todos los intereses afectados por esta mejora, con una fórmula tan ponderada como la concentración parcelaria por explotaciones que aquí proponemos.

De alguna manera, el art. 173 de la LRDA ya reconoce tímidamente esta necesidad, puesto que, si bien da preferencia a la protección de los intereses de los propietarios ("... se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo ..."), acto seguido obliga a la Administración a contar también con la realidad de las explotaciones agrarias, añadiendo que igualmente se procurará "adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios". Es una previsión legal bien orientada; pero creemos que se queda corta<sup>94</sup>, porque la coherencia con la proclamada finalidad primordial de favorecer la viabilidad económica de las explotaciones agrarias exigiría que, en igualdad de condiciones, se diera preferencia absoluta a los titulares de explotaciones, a la hora de determinar los criterios para llevar a cabo la reordenación de la propiedad, cosa que no prevé la LRDA<sup>95</sup>.

A tenor del art. 173, la Administración ha de tratar en igualdad de condiciones las aspiraciones de los propietarios titulares de explotaciones y las de los que no lo son (los conocidos como "propietarios absentistas"). Esto - que podría parecer justo analizá  
€Ση∞únicamente desde la óptica del derecho a la igualdad ante la Ley - no es en absoluto congruente con los intereses generales que justifican la realización de la CP por razones de utilidad pública, máxime cuando se comprueba que se da preferencia a los citados propietarios absentistas (letra a) sobre los titulares de explotaciones agrarias que no ostentan la condición de propietarios (letra b). Tanto es así que hasta el mismo TS parece poner en duda que ésta sea realmente la voluntad del legislador, cuando, en la STS de 10.6.1977 (Arz. 3359) declara que el sistema de la LRDA está "concebido teóricamente con miras a una mayor racionalización en la explotación agrícola del conjunto de predios comprendidos en el área a concentrar, y, por lo tanto, con un objetivo de utilidad pública".

La fórmula empleada hasta ahora, pues, deja mucho que desear. La nueva regulación debería potenciar más los derechos de los titulares de las explotaciones agrarias, cumpliendo así el mandato del art. 130 CE a los poderes públicos, basado en el principio de paridad, que, como veremos, constituye uno de los principales fundamentos constitucionales (junto con la función social de la propiedad) de las actuaciones públicas de CP.

Donde se ve reflejada con más exactitud la idea de la concentración parcelaria por explotaciones - que aquí intentamos demostrar que es el modelo más congruente con la teleología consubstancial a la CP (frente a lo que prevé el art. 173 de la LRDA, que, según lo dicho, obliga a dedicar una atención prevalente a los propietarios, en detrimento de los

---

<sup>94</sup>Prueba de la insuficiencia de esta previsión legal son los subterfugios que tuvo que utilizar el IRYDA para suavizar la rigidez de la regulación estatal. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 425, se hace eco de esta dificultad de implementación cuando comenta que "la solución intermedia que se ha intentado llevar a cabo por algunos de los jefes de equipo del I.R.Y.D.A., ha sido la realización, dentro de lo posible, de una concentración por propietarios pero "por familias", o sea, localizar las parcelas pertenecientes a todos los familiares directos lo más cercanas posible en el espacio". Ahora bien - como por otra parte acaba reconociendo la autora - "esta solución no elimina el problema pero lo matiza". La solución que nosotros proponemos, en cambio, no pretende ser un simple paliativo, si no una solución definitiva de la problemática planteada, que ha de venir de la mano de la CP por explotaciones, prescindiendo de si los propietarios de los terrenos de cada explotación son o no familiares entre ellos.

<sup>95</sup>Esta es la idea que sustenta el *iter* discursivo de José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales de la concentración parcelaria*, en la obra colectiva *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela y Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1996, pág. 24, que exagerando un poco la nota, afirma que todas las Leyes españolas de CP "hablan siempre de propietarios, y como mucho de agrupar las fincas de no propietarios que constituyan una explotación".

cultivadores, relegados a un segundo plano) - es en los siguientes preceptos legales, que obligan a la Administración gestora a hacer todo lo posible por realizar conjuntamente la CP clásica o por propietarios y la concentración por explotaciones:

- El art. 4.1 de la portuguesa LCP-POR/1, a tenor del cual, "*Sem prejuizo do objetivo definido no número anterior, o emparcelamento integral visará ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto*", y el art. 6.1 de la misma norma legal, que, al definir la concentración por explotaciones, añade: "... e *executa-se, sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples*".

- El art. 30 de la belga LCP-BEL, según el cual, "*l'attribution des parcelles aux propriétaires et aux exploitants se fait autant que possible de manière que le remembrement de la propriété et celui de l'exploitation soient parallèles et apportent une réduction du nombre de bailleurs pour un même preneur*".

A nuestro parecer, la futura regulación española de la CP debería asumir el contenido substancial de estos preceptos paradigmáticos del Derecho comparado.

Sin llegar a tal objetivo ideal, algunos legisladores autonómicos ya han empezado a legislar en este sentido, admitiendo, cuando menos, el inicio de la CP también a petición de los titulares de las explotaciones que no sean propietarios<sup>96</sup>. Otros, por contra, permanecen aferrados a la previsión del art. 180 de la LRDA (*vid.*, por todos, el art. 3.3, *in fine*, de la cántabra LCP-CANT), que sólo habilita al efecto a los propietarios.

La CP tradicional, pues, se ha de aproximar a la concentración parcelaria por explotaciones, de manera que tanto los propietarios como los cultivadores puedan ver en ella representados sus intereses, en la medida que permitan las circunstancias concurrentes en cada zona. Creemos que una concentración así concebida constituiría una fórmula paradigmática, si se asegurara la ponderación de todos los intereses en juego, en base a los siguientes criterios rectores:

1º) Se debería reconocer explícitamente la condición de sujetos de la CP a todos los cultivadores de las fincas afectadas, como ya se hace en Luxemburgo, Portugal y Bélgica<sup>97</sup>, donde los arrendatarios, aparceros y usufructuarios participan activamente en los procesos de CP con absoluta normalidad. Esto implica que las firmas necesarias para el inicio voluntario no han de ser tan sólo de propietarios, únicos a los que se refiere el art. 180.1 de la LRDA. Nuestra propuesta es que esta forma de inicio - que, a nuestro parecer, debería ser habitual en todo el país - requiera ineludiblemente la conformidad de la mayoría de los propietarios y la mayoría de los cultivadores que lo sean en condición de arrendatarios, aparceros o usufructuarios, siendo imprescindible que les pertenezca igualmente más de la mitad de la superficie a concentrar.

---

<sup>96</sup>La más radical es la LARA andaluza, cuyo art. 48 dispone que "el procedimiento de concentración de explotaciones puede iniciarse a petición de un número cualquiera de propietarios o de titulares de explotaciones a quienes pertenezca la mayoría de la superficie a concentrar", siempre que esa mayoría "se comprometan a la explotación comunitaria de sus tierras por período no inferior a doce años". Pero también hay otras Leyes autonómicas que se orientan en un sentido similar. Podemos citar, a estos efectos, el art. 21.2 de la asturiana LOADR, a tenor del cual, el inicio de un proceso de CP tanto puede ser instado por "la mayoría de los propietarios de la zona" como por "la mayoría de los titulares de las explotaciones que ejerzan de forma directa y personal la actividad agraria", e incluso por "uno o varios titulares, siempre que les pertenezca el 75 por 100 de la superficie a concentrar".

<sup>97</sup>El caso de Bélgica es especialmente proverbial y su regulación está muy bien pensada, porque la LCP-BEL prevé que puedan instar la CP tanto los cultivadores como los propietarios (art. 4º), que ambos integren paritariamente el órgano de participación de los afectados (la "*comission consultative*" ex art. 15), que haya sendas relaciones diferenciadas en los documentos equivalentes a nuestras bases y a nuestro acuerdo de concentración (arts. 19 y 26, respectivamente) y que se apliquen criterios específicos para la atribución de explotaciones no es casual, si no que responde a un gran número de explotaciones cultivadas por personas que no son propietarios de las fincas. Claudia PINTO FERREIRA, *op. cit.*, *Notion 31*, lo ha captado perfectamente en su estudio comparativo de diferentes legislaciones de CP. Como dice esta autora, "*il est à remarquer que le remembrement se fait aussi bien en exploitation qu'en propriété. Vue l'importance en Belgique de l'exploitation en faire valoir indirect [se refiere a la explotación de la tierra por arrendatarios o aparceros], un remembrement limité à la propriété n'aurait pas ou peu d'effet*".

2º) Se debería dar preferencia absoluta, a la hora de practicar la reordenación de la propiedad rústica, a las aspiraciones planteadas por las personas que aglutinen la doble condición de propietarios y cultivadores directos de la tierra, especialmente cuando se trate de explotaciones prioritarias y sus titulares ostenten la condición legal de agricultor a título principal. En igualdad de condiciones, convendría dar un trato preferente a los que tengan la consideración legal de jóvenes agricultores.

Esta sería la mejor manera de alcanzar la que el art. 173 de la LRDA (y los preceptos equivalentes de las regulaciones autonómicas y extranjeras de la CP) presenta como la finalidad primordial de la concentración - es decir, el fomento de la viabilidad económica de las explotaciones agrarias -, a la vez que propiciaría en gran medida la perdurabilidad de la labor concentradora realizada con caudales públicos. El régimen de preferencias apuntado, además de no vulnerar el principio de igualdad ante la Ley, respondería idóneamente a los postulados de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, y, en cualquier caso, estaría amparado constitucionalmente por el principio de paridad, en base al que el art. 130 CE impone a los poderes públicos la obligación de velar especialmente por el progreso del sector agrario.

3º) Por lo que respecta al resto de los interesados, entendemos que el diálogo debería ser un valor en alza a promover en el seno del procedimiento de CP. Salvando las distancias, se debería utilizar a estos efectos un criterio similar al que el art. 198.1 de la LRDA prevé para la determinación de las fincas a las que se han de trasladar las cargas y otras situaciones jurídicas que recaen sobre las parcelas aportadas a la concentración. Dicho de otra manera: primero habría que fomentar activamente la negociación entre los propietarios y no propietarios afectados, asesorándolos adecuadamente y, si llegaran a un acuerdo que resulte compatible con los intereses generales de la concentración, la Administración gestora tendría que respetarlo, siendo éste el segundo criterio de preferencia de cara a la reordenación de la propiedad rústica, que tendría el mismo fundamento jurídico que el anterior.

4º) En último término, quedaría por determinar la ubicación de las fincas respecto de las que los propietarios y titulares de otros derechos no sean capaces de llegar a un acuerdo que respete todos los intereses en juego. Llegados a este extremo, la Administración debería proceder a la reordenación de los bienes rústicos en cuestión, en base a los criterios técnicos objetivos que mejor puedan contribuir a la consecución de las finalidades que justifiquen la concentración, tratando de conseguir el máximo equilibrio posible entre los intereses de todos los afectados.

La nueva regulación de la CP incluida en la nueva Ley cántabra LCP-CANT-2000 ya empieza a apuntar en este sentido, cuando define la que denomina "concentración por explotaciones agrarias" como "una forma o modalidad de concentración parcelaria que tiene la peculiaridad de fijar las Bases de la concentración en atención a las parcelas que forman unitariamente una explotación agraria, aún cuando dichas parcelas correspondan a distintos propietarios" (art. 1.2.c.2º). Bien está que este legislador autonómico haya renunciado finalmente al mimetismo de la LRDA que había caracterizado su anterior regulación (LCP-CANT). Pero estaría mucho mejor, en todo caso, si asumiera también las matizaciones que acabamos de señalar, en el respeto a las cuales está la clave del éxito de esta nueva fórmula que hemos definido como "concentración parcelaria por explotaciones".

### 3.2.5 La contribución de la CP a la diversificación económica del mundo rural

Este es otro de los aspectos en que nuestra propuesta innovadora difiere más de las regulaciones españolas de la CP vigente hasta ahora, puesto que supone la transgresión de un doble dogma que ha presidido hasta ahora la realización de estas actuaciones en nuestro país: el de la consideración de los terrenos rústicos como objeto único de las operaciones de concentración y el de las explotaciones agrarias como destinatarias exclusivas de los beneficios de la CP.

En nuestra opinión, si las nuevas orientaciones del Derecho comunitario tienden a hacer derivar la PAC hacia una política agraria y rural comunitaria<sup>98</sup> - cuyo eje ha de ser el fomento de la

---

<sup>98</sup>Estas tendencias ya se advierten en el contenido de la Agenda 2000, pero se harán más patentes en la Agenda 2007, de acuerdo con los trabajos preparatorios que se llevan a cabo en estos

diversificación económica -, para favorecer la estabilidad demográfica y la calidad de vida en el espacio rural, lo mejor que pueden hacer nuestros legisladores es reorientar en el mismo sentido la institución jurídica de la CP. De hecho, el legislador estatal ya ha reconocido, en la exposición de motivos de la Ley de modernización de las explotaciones agrarias, las ventajas que puede tener para los mismos profesionales agrarios el fomento de la diversificación económica, puesto que los dotaría de unas rentas complementarias, que cada vez les serán más necesarias, a la vista de la imparable tendencia mundial a la liberalización de los mercados.

Es con este objetivo que propugnamos la introducción de sendas novedades:

1ª) Que se puedan incluir en los perímetros de CP - en la medida en que lo aconsejen en cada caso los informes emitidos durante la fase preparatoria - terrenos que no sean rústicos. Creemos que no hay ninguna razón lógica que justifique que, mientras las regulaciones de la CP de Alemania, Francia, Suiza y otros países admiten con normalidad la concentración incluso de terrenos urbanizables, la nuestra haya de permanecer aferrada al tabú de los terrenos rústicos.

Frente al tópico del carácter exclusivamente agrario de la CP española - que el TS no ha tenido más remedio que defender, puesto que es uno de los rasgos distintivos de la institución que establece la LRDA -, se ha de abrir paso una regulación moderna y efectiva, que, de acuerdo con los postulados del más moderno Derecho comunitario, establezca una política de desarrollo rural integral y sostenible, en el marco de la que la Administración gestora de la CP no tenga ninguna objeción jurídica ni económica para fomentar decididamente la diversificación económica de las zonas a concentrar. Nadie duda ya que, sin las rentas complementarias procedentes de la diversificación económica, el porvenir de la economía rural es mucho más oscuro.

2ª) Que, en justa correspondencia, se admita la posibilidad de aprovechar la CP para reservar espacios para toda clase de equipamientos rurales (parques, centros culturales, instalaciones hoteleras, pequeñas industrias, comercios, etc.) que puedan coadyuvar a alcanzar los precisados objetivos de desarrollo rural integrado y sostenible. Para conseguirlo, habría que adoptar una doble previsión legal:

- En primer lugar, se debería ampliar en este sentido la lista de posibles destinos de las tierras sobrantes de la CP que estipula el art. 206 de la LRDA.

- En segundo lugar, se debería prever la eventual aportación de terrenos a estos efectos, por parte de la propia Administración gestora y de otras Administraciones implicadas, la más interesada de las cuales sería lógicamente el Ayuntamiento afectado en cada caso. Medidas como ésta ya se aplican en Europa desde hace tiempo, con o sin derecho de *preemptio*<sup>99</sup>.

A pesar de que en España ha caído en desuso la práctica de las aportaciones de terrenos a la concentración por parte de la Administración gestora - que tan habituales habían sido durante la primera etapa de la CP<sup>100</sup> -, la LRDA todavía incluye algunas previsiones que permitirían recuperar esta praxis. En el caso de las CP iniciadas de oficio, el art. 174.1, por ejemplo, dispone que "las tierras existentes en una zona legalmente sujeta a concentración parcelaria

---

momentos.

<sup>99</sup>La Ley holandesa de CP de 3 de noviembre de 1954 ya autorizaba a la Administración gestora a compensar mediante una indemnización en metálico la detracción de las fincas necesarias de los partícipes de la CP, atendiendo así al doble objetivo de supresión de explotaciones inviables y de disposición de terrenos para las finalidades de la CP. De manera similar, los arts. L.123-27 a L.123-31 del nuevo Libro I del *Code Rural* francés prevén que la reserva de terrenos para equipamientos colectivos se haga a instancia de los municipios interesados, a cuyo objeto se cuenta con sus aportaciones de terrenos a la CP y, si no hay suficientes, con terrenos adicionales deducidos a los otros propietarios, que serán indemnizados con cargo al municipio. En otros países - como Alemania, Dinamarca y Suiza - incluso se ha llegado a establecer, con esta finalidad, un derecho de *preemptio* a favor de las entidades gestoras de la CP (cfr. Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos...*, op. cit., pág. 16).

<sup>100</sup>Cfr. Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., pág. 21

podrán ser totalmente expropiadas a fin de proceder a una nueva redistribución de la propiedad", solución que no nos resulta convincente, porque partimos de la consideración de que la CP se tiene que basar en la voluntariedad, como en otros países<sup>101</sup>, y no en la imposición *manu militari*. Por lo que respecta a las CP de inicio voluntario, el art. 173.c) de la LRDA también serviría para fundamentar jurídicamente este tipo de aportaciones, por la vía de la adquisición de los terrenos de las explotaciones inviables, ya que presenta como una de las finalidades de la CP la de "suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas".

Pero el precepto que mejor se adecúa a lo que aquí propugnamos es el art. 20, que, pese a estar ubicado fuera del bloque de preceptos dedicados específicamente a la CP, le es también de aplicación. El primer punto de este precepto ya establece la previsión genérica según la cual "el Instituto ... podrá adquirir para el cumplimiento de los fines señalados en los artículos 3 y 4, las fincas de propiedad particular que voluntariamente deseen enajenar sus dueños".

No creemos que pueda haber dudas sobre la aplicabilidad de esta previsión legal a la CP, ya que el mismo legislador así lo reconoce en el art. 20.2, que se le dedica específicamente. No sólo se autoriza en él la adquisición de terrenos por parte de la Administración gestora, si no que se obliga a ésta a incentivar tales enajenaciones abonando a los vendedores una prima adicional al precio de venta: "En las zonas sujetas a concentración parcelaria se adquirirá con preferencia, antes de que se realice la concentración - entendemos que este inciso no tendría que haber sustituido al equivalente del art. 35 de la Ley de CP de 1962, que establecía esta misma previsión "al realizar la concentración parcelaria, porque es más fácil conseguir este objetivo cuando el proceso de CP ya está en marcha -, las propiedades inferiores a la unidad mínima de cultivo ofrecidas por los propietarios cultivadores directos que constituyan la única aportación del vendedor, que percibirá un 20 por 100 como premio de afección". También se admite la adquisición por expropiación forzosa "en los casos y con los requisitos establecidos en la presente Ley", por más que no nos consta que se haya aplicado nunca, ni creemos que sea recomendable hacerlo.

En todo caso, no debe confundirse nuestra propuesta de ampliación de las finalidades de la CP al fomento de la diversificación económica con la magnificación de la institución que han pretendido algunos autores, que empezaron presentando la CP como la panacea de toda la problemática rural y acabaron defendiendo la mal denominada "concentración parcelaria integral" o, en el caso de ALARIO TRIGUEROS<sup>102</sup>, la CP como "Ordenación de las Zonas Rurales". Nuestra propuesta pretende ser más comedida y ajustada al alcance real de esta mejora.

A tal objeto, se ha de optimizar tanto como se pueda el potencial de la institución, pero sin olvidar que la CP es únicamente una más de las técnicas que coadyuvan al desarrollo rural integrado. A nivel práctico, esto significa que la Administración gestora de la CP no se ha de dedicar, por ejemplo, a construir edificios ni a instalar industrias de transformación de productos agrarios, pero sí que ha de tener en cuenta estas y otras necesidades de la zona a concentrar. En consecuencia, al diseñar la nueva ordenación de la propiedad de la zona, ha de procurar ubicar las tierras sobrantes de la masa común allí donde esté previsto instalar los servicios que se consideran necesarios, atendiendo en este sentido a las aspiraciones del municipio afectado.

De esta forma, la CP no practicaría directamente la diversificación económica, pero contribuiría a hacerla posible, disponiendo al efecto los terrenos considerados necesarios para el establecimiento de usos alternativos al estrictamente agrario.

---

<sup>101</sup>Así sucede, por ejemplo, en Dinamarca, país en el que la Administración gestora tiene tan presente la necesidad de que la CP se inicie siempre voluntariamente que el primero de los principios de su "*Internal position paper of March 1998 Land consolidation principles*" se inicia con esta máxima, que rige como criterio rector: "*Land consolidation is voluntary*".

<sup>102</sup>Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., págs. 16 y 54, asegura que esta institución "ha evolucionado en todos los países hacia una concepción global de Ordenación de las Zonas Rurales". Olvida que eso se denomina "ordenación rural" o "*aménagement rural*", institución que, como ha quedado dicho, tiene un alcance superior al de la CP. De hecho, la misma geógrafa pone en evidencia su afirmación cuando, al referirse a la regulación de la ordenación rural, indica que "el eje central de la ordenación rural lo constituye, precisamente, la C.P." Esto último sí que es cierto.

### 3.2.6 Propuesta de redefinición de la institución

Como conclusión, y dando un tratamiento holístico al conjunto de rasgos identificadores que venimos propugnando para la redefinición de la institución de la CP, creemos que la nueva regulación ha de apostar de manera decidida por la concentración parcelaria por explotaciones, concepiéndola como un instrumento de la política de desarrollo rural integrado y sostenible, mediante la que se racionaliza la estructura física de las explotaciones agrarias y de su entorno, bien sea para solucionar eventuales problemas de minifundismo y dispersión parcelaria, bien sea para preparar la zona para la realización de grandes obras de infraestructuras rurales, como las obras públicas lineales o las relacionadas con los regadíos, fomentando al mismo tiempo la diversificación económica y la protección y mejora del entorno natural.

Esta nueva definición es respetuosa con la naturaleza intrínseca de la CP, puesto que continúa basándose en la agrupación de los terrenos rústicos, pero, por otra parte, es notablemente innovadora, ya que incorpora cambios tan necesarios como los siguientes:

1º) La evolución de la CP tradicional hacia la más coherente fórmula de la concentración parcelaria por explotaciones.

2º) La conceptualización de esta modalidad concentradora como un instrumento más de la política global del desarrollo rural integrado y sostenible de la zona afectada.

3º) La revisión de las causas que habilitan para llevar a cabo la CP, que no se han de circunscribir al minifundismo y la dispersión parcelaria. De acuerdo con esta nueva visión de la institución, la CP se ha de poder practicar en todas las zonas donde - con o sin atomización de la propiedad rústica - se considere necesaria esta mejora, como paso previo para la reforma y modernización de los regadíos tradicionales, la construcción de nuevos regadíos (canales y embalses incluidos<sup>103</sup>), la realización de grandes obras públicas, tanto si son lineales (como las líneas ferroviarias, autopistas, autovías y todo tipo de vías de comunicación) como si no lo son<sup>104</sup>, etc. La lista de este tipo de obras queda conscientemente abierta, para facilitar su adaptación a las necesidades específicas que vayan surgiendo en el futuro.

4º) La renovación de los objetivos de la institución, incorporándole una teleología que se adecúa mucho más a los marcos jurídicos constitucional y comunitario - en los que se han de desarrollar actualmente estas actuaciones públicas -, quedándole añadidas finalidades tan importantes y necesarias actualmente como la protección y mejora del medio ambiente<sup>105</sup>, la

---

<sup>103</sup>La LRDA se aproxima a esta propuesta cuando el art. 129.3 autoriza a la Administración competente para disponer, por Orden, la realización de la CP en las zonas declaradas por Decreto. Pero no es exactamente eso lo que proponemos. Tal como está redactado dicho precepto, la Administración goza de una amplia discrecionalidad para decidir, a su libre albedrío, si lleva a cabo o no la CP, una vez publicado el Decreto de la zona. Nosotros, en cambio, consideramos que debe desaparecer esta regulación excepcional, rigiéndose las CP basadas en esta causa habilitadora por las mismas reglas que las CP fundamentadas en el art. 171.1. Si la jurisprudencia insiste tanto en el carácter excepcional del inicio de oficio (*vid., ad exemplum*, las STS de 24.6.1986, Arz. 4882, y 14.6.1988, Arz. 4605), no tiene sentido que, en este caso, se rehuya la regla general del inicio voluntario de la CP. En cualquier caso, es poco lógico que la decisión de practicar o no la CP se adopte cuando ya se ha publicado el Decreto de la zona. Sería más racional concebir la CP como paso previo necesario para la posterior realización de las obras de regadío, y, por tanto, tiene que haber una previa planificación conjunta de ambos tipos de actuaciones, de manera que los interesados puedan solicitar la CP en función de la correspondiente mejora de los regadíos tradicionales o de la transformación en regadío. Finalmente, nosotros añadimos la posibilidad de realizar la CP por causa de otros tipos de obras públicas, como autopistas, ferrocarriles, etc., que la LRDA no prevé.

<sup>104</sup>Normalmente, cuando se hace referencia a la CP asociada a grandes obras públicas, se piensa en las vías de comunicación; pero la CP también puede estar causada por otros tipos de obras, como las que prevé el art. L.123-24 de la LCP-FRAN, que contempla esta eventualidad "*en cas de création de zones industrielles ou à urbaniser, ou de constitution de réserves foncières*".

<sup>105</sup>Empleamos esta expresión de acuerdo con el concepto laxo de medio ambiente que inspira la nueva redacción del art. 2.1.c) del Real Decreto legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental - establecida inicialmente por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que lo expresa perfectamente cuando exige que los estudios de impacto ambiental, que se han de presentar al órgano medioambiental, incluyan la evaluación de los efectos previsibles "sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el

diversificación económica, el aumento de la calidad de vida en el mundo rural y el reequilibrio entre el espacio rural y los núcleos urbanos.

5º) La renuncia a la exclusividad de los terrenos rústicos, por lo que respecta al objeto material de la concentración. Este sigue siendo su objetivo preferente, pero ya no es el único, si no que - como en otros países de nuestro entorno geopolítico<sup>106</sup> - también se pueden incluir terrenos urbanizables, cuando así convenga para la implementación de los nuevos cometidos que se atribuyen a la institución. Con esta nueva concepción - que, en esencia, concuerda con los objetivos fundamentales que propugna la ya citada Ley de modernización de las explotaciones agrarias<sup>107</sup> -, se potenciaría la utilidad de la concentración como un instrumento preciso para la dinamización socioeconómica de los espacios rurales, y por tanto, para el fomento del reequilibrio territorial del país, a la vez que permitiría optimizar los recursos públicos que se destinan a este tipo de actuaciones públicas, aprovechando al máximo su efecto sinérgico, como ya se experimenta desde hace tiempo más allá de nuestras fronteras<sup>108</sup>.

Obviamente, no todas las zonas necesitan unas actuaciones del mismo alcance, pero ello no impide que se parta de una concepción de la CP abierta a todas las expectativas que se puedan plantear en cualquier tipo de zonas a concentrar.

Partiendo de esta base conceptual y teleológica, las actuaciones no tienen por qué ser uniformes en todas las zonas, si no que la nueva regulación de la CP debería ser flexible en este aspecto y prever la posibilidad de una gradación de las actuaciones a hacer en cada zona, como ya veremos que lo tienen dispuesto las regulaciones francesa, holandesa, belga, suiza y portuguesa. Cuando menos, entendemos que deberían preverse tres tipos de operaciones:

1ª) La concentración parcelaria desarrollada sin otras vinculaciones, que sería la más parecida al *remembrement rural* francés, o sea, a la CP clásica.

2ª) La CP vinculada a otras actuaciones de desarrollo rural, que, siguiendo con el ejemplo francés, equivaldría al que en el vecino país se denomina *remembrement-aménagement*<sup>109</sup>.

---

agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluidos el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico".

<sup>106</sup>Cfr. Pierre ASTIE, *Remembrement rural. Règles de fond*, "Remembrement rural", nº 2 de 1995, puntos 13 a 40.

<sup>107</sup>Tal identificación de objetivos se hace evidente en la exposición de motivos de la Ley 19/1995, según la que "el objetivo fundamental de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias es corregir los desequilibrios y las deficiencias estructurales que condicionan la competitividad de las explotaciones agrarias, de modo que la agricultura española pueda afrontar la creciente liberalización de mercados, al tiempo que se aseguren los equilibrios ecológicos básicos y se abran nuevas vías para la obtención de rentas complementarias a los profesionales de la agricultura".

<sup>108</sup>Esta es una tendencia generalizada de las regulaciones europeas, que incluso ha llegado al Reino africano de Marruecos, donde se está tramitando un proyecto de Ley que tiene por objeto la renovación de la regulación vigente de la CP. Una de las principales novedades de esta norma en proyecto es que, asumiendo el planteamiento sincrético que inspira nuestra propuesta, añade al concepto de CP que establece el art. 1º de la LCP-MAR la importante matización de que "*le remembrement peut être mené comme action unique, associé à un projet d'aménagement agricole, ou lié à l'aménagement du territoire*". De esta manera tan llana, se está expresando un pensamiento que nuestros legisladores y gestores no deberían olvidar nunca: la CP es, por una parte, una institución que tiene entidad propia, cosa que significa que puede ser realizada como actuación aislada, justificando así la existencia de la regulación específica que establece su procedimiento especial; pero, por otra parte, ha de estar regulada con la suficiente flexibilidad como para que igualmente pueda ser utilizada como una operación susceptible de integrarse en el ámbito más amplio de la política de desarrollo rural y de protección del medio ambiente.

<sup>109</sup>Las diferencias y concomitancias entre estas dos primeras formas de concentración han sido resumidas por M. DE SAINT-VAAST, *Remembrement-aménagement en Haute-Savoie: la commune de Passy*, "L'aménagement foncier agricole et rural", nº 43, 4º trimestre de 1984, pág. 3, en los siguientes términos:

- "*Contrairement au remembrement classique qui attribue à chaque propriétaire des parcelles équivalentes à celles apportées, le remembrement-aménagement offre à chacun un choix entre des parcelles à devenir agricole, urbain, forestier ou autre*".

- "*Comme en remembrement classique, les parcelles créées doivent être équipées en vue de*



3ª) La concentración parcelaria asociada a la construcción de grandes obras públicas lineales, como autopistas, vías ferroviarias (ahora, especialmente las nuevas líneas de alta velocidad), pistas de aeropuerto, etc. Las especificidades de esta modalidad concentradora han hecho que tenga un tratamiento diferenciado en diferentes países, especialmente en Bélgica, donde está en vigor una Ley que se dedica exclusivamente a estas concentraciones<sup>110</sup>.

A nuestro parecer, la determinación de la modalidad de concentración a aplicar en cada caso concreto se debería incluir en las conclusiones del estudio de viabilidad y, una vez aceptada por el municipio afectado y por la Administración gestora, debería pasar al correspondiente Decreto de CP o norma de inicio. De esta manera, las actuaciones de CP darían respuesta a las necesidades específicas de cada zona, con una flexibilidad de la que carece la regulación actual.

## II. NATURALEZA JURÍDICA Y TIPOLOGIA

### 1. Naturaleza jurídica

La importancia del estudio de la naturaleza de la CP radica en el hecho de que la naturaleza de las instituciones jurídicas también forma parte del ordenamiento jurídico. Lo expresaba con meridiana claridad la exposición de motivos de la antigua LJCA-56, cuando, refiriéndose al examen sobre la conformidad o disconformidad de los actos administrativos, remarcaba que "reducirla simplemente a las leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, si no que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones". Este criterio hermenéutico ha sido asumido por el TS en su STS de 5.2.1985 (Arz. 994), de acuerdo con la cual, "lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, si no que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones".

La CP es una figura sobre cuya naturaleza jurídica no hay acuerdo doctrinal. Si dispares son las concepciones doctrinales de la CP, esta disparidad de criterios se traslada inexorablemente al ámbito expositivo de la naturaleza de esta institución, respecto de la que se han publicado las más diversas teorías.

#### 1.1 Naturaleza subrogatoria

Aunque inicialmente apunta a la consideración de la CP como una de las limitaciones de la propiedad por causa de utilidad pública, finalmente BALLARIN MARCIAL se decanta tímidamente por la subrogación, no sin plantear algunas dudas al respecto<sup>111</sup>. Los argumentos que utiliza al efecto son dignos de ser tomados en consideración, lo cual no obsta para que el propio autor encuentre dificultades para explicar algunos aspectos de la CP que ponen en evidencia esta teoría, como por ejemplo las previsiones legales de supresión de servidumbres prediales, la posibilidad de sustitución de parcelas por una indemnización económica (cuando existen parcelas en contradicción, cuando recae sentencia una vez concluida la CP), etc. Al final, se ve inmerso en un complicado embrollo expositivo, del que pretende salirse argumentando que estos supuestos concretos son tan sólo sendas excepciones al principio general de la subrogación real, que según él sigue siendo la norma general del régimen jurídico de la CP. El argumento, sin embargo, no resulta demasiado convincente, y en su momento ya fue refutado explícita y directamente por DE LOS MOZOS<sup>112</sup>, contraargumentándole que "a mi juicio no acierta cuando trata de explicar sus efectos

---

*leur utilisation future, ce qui, en zone urbaine en particulier, oblige à réaliser d'importants travaux d'infrastructures".*

<sup>110</sup>Nos referimos a la Ley de 12 de julio de 1976, titulada "*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*". En base a esta Ley, se están construyendo en Bélgica las nuevas líneas del TGV, con unos resultados que la propia Administración gestora valona ha calificado de espectaculares (cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Remembrement rural suite aux travaux du TGV*, Ministère de l'Environnement, des Ressources Naturelles et de l'Agriculture, 1999 ([http://envagri.wallonie.be/mil\\_rur/cp6.htm](http://envagri.wallonie.be/mil_rur/cp6.htm))).

<sup>111</sup>Vid. Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., págs. 78 y 82.

<sup>112</sup>Vid. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., pág. 64..

por vía de subrogación real".

La STS de 15.11.1961 (Arz. 3753) se orienta en la misma dirección cuando se refiere a "la suplantación real en que la concentración consiste" y a "aquel trasplante genérico de Derechos Reales sobre distinta base física ... en que la operación de concentración parcelaria jurídicamente consiste"; pero, sin proponérselo, también da la clave para demostrar que la CP no es una clásica subrogación - aunque produzca sus efectos -, ya que se refiere al "juego de cesión y adjudicación real que el reemplazo supone". El TS ha confirmado esta transferencia de la propiedad mediante una adjudicación administrativa en la STS de 23.2.1999 (Arz. 1851), en cuyo F. J. 1º afirma que la recurrente "adquirió la finca controvertida ... por adjudicación en un procedimiento de concentración parcelaria". La diferencia radica precisamente en esta adjudicación por parte de la Administración gestora, que evidentemente no se da en la subrogación real.

El que no parece encontrar ningún género de dudas sobre la naturaleza subrogatoria de la CP es MILLAN SALAS<sup>113</sup>, que incluye en su definición la afirmación más absoluta de la subrogación real, "que opera - dice - por disposición legal". No obstante, convendría matizar una afirmación tan rotunda, dado que, a la vista del articulado de la LRDA, las excepciones al principio subrogatorio son más abundantes incluso de las que ya apuntara en su momento BALLARIN MARCIAL:

- Por lo que respecta a los supuestos extintivos, el citado Notario aún se quedó corto. La LRDA prevé la extinción de servidumbres prediales (art. 230.2), arrendamientos y aparcerías (art. 231), así como, *ope legis*, todos los derechos adquisitivos que relaciona el art. 227.1, que dispone "la extinción del retracto de colindantes, del derecho de permuta forzosa y demás de adquisición que se otorguen por las leyes para evitar los enclavados o la dispersión parcelaria".

- En lo relativo a los supuestos en los que no se produce la substitución de un objeto por otro, que caracteriza a la subrogación, cabe decir que la LRDA prevé la indemnización en metálico en los artículos 222, 232 (1 y 2) y 240.I.b. Contrariamente a lo que se podría deducir *prima facie*, no se le pueden asimilar los supuestos expropiatorios que también prevé esta norma legal, porque la regla 3ª del art. 59 dispone taxativamente que "cuando se trate de terrenos sujetos a concentración, sus propietarios no serán indemnizados en metálico, si no que el valor de aquellos será computado en las bases, sin perjuicio de las demás indemnizaciones y garantías establecidas en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa".

Por su parte, Aurelio GUAITA<sup>114</sup>, distingue diferentes tipos de CP, en función del grado de voluntariedad que concurra en cada caso. En dos de estos supuestos, como veremos más adelante, considera que hay una verdadera expropiación. En cambio, en el caso de las CP iniciadas a solicitud de los mismos interesados, interpreta que existe una subrogación real, porque la pérdida de unas fincas se compensa mediante la atribución de otras fincas, y porque, en su opinión, tiene carácter voluntario. Por nuestra parte, discrepamos de esta última apreciación, puesto que, por muy voluntaria que sea la petición inicial, la CP deviene obligatoria desde su aprobación por Decreto, por imperativo del art. 171.3 de la LRDA, y, por ende, los propietarios solicitantes ya no tienen la posibilidad de desistir de su solicitud.

Más recientemente, también han relacionado la CP con la subrogación algunos representantes de la dogmática contemporánea, como LOPEZ RAMON<sup>115</sup> (para quien "la concentración parcelaria consiste en una serie de actos administrativos ... con efectos de Derecho privado, traducidos... en una especial subrogación real"), PALACIOS AYECHU<sup>116</sup> (la cual apunta que la CP "opera mediante el mecanismo de la subrogación real") y PUERTAS RABAL<sup>117</sup> (en cuya opinión "se cambia una finca por una parte de otra. Técnicamente se le denomina subrogación real").

La exposición de motivos de la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952

---

<sup>113</sup>Francisco MILLAN SALAS, *op. cit.*, pág. 15.

<sup>114</sup>Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo ...*, *op. cit.*, págs. 224 y 225.

<sup>115</sup>Fernando LOPEZ RAMON, *Agricultura*, *op. cit.*, pág. 325.

<sup>116</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 325.

<sup>117</sup>José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales ...*, *op. cit.*, pág. 25.

admitía explícitamente (y la Ley de CP de 1962 lo corroboró ulteriormente<sup>118</sup>) los efectos subrogatorios de la CP, indicando que "se respeta plenamente el derecho de los propietarios de las parcelas diseminadas, ya que la sustitución de éstas sólo implica una subrogación real en beneficio de aquéllos ...". Por nuestra parte, aun admitiendo que las exposiciones de motivos son la interpretación auténtica de las Leyes, hemos de matizar que no todo lo que indica el párrafo transcrito es cierto en el momento presente, puesto que el articulado de la LRDA prevé diferentes supuestos de carácter más expropiatorio que subrogatorio, como demuestran los arts. 59, 174, 205, 218.2 y los puntos 2 y 3 del art. 232.

En definitiva, la institución jurídica de la CP es tan compleja que se resiste a ser subsumida en una categoría jurídica predeterminada. Por eso entendemos que la STS de 29.9.1986<sup>119</sup> no acoja ciegamente las palabras del legislador sobre la subrogación real, si no que apunte a la inclusión de la CP en una nueva categoría, que denomina "conversión legal".

En todo caso, hemos de puntualizar que el hecho de admitir que la CP suele producir efectos subrogatorios<sup>120</sup> (con las excepciones señaladas) no ha de llevarnos necesariamente a la conclusión de que se trata de una subrogación, porque una cosa es la esencia de una institución y otra los efectos colaterales que produce<sup>121</sup>. De hecho, los efectos de la CP también serían asimilables a las permutas, sin que ello signifique, como veremos *infra*, que la CP sea una permuta múltiple.

## 1.2 Naturaleza administrativa

La naturaleza administrativa de la CP no ha sido nunca una cuestión pacífica en el seno de la doctrina. La polémica doctrinal sobre si la CP tiene o no naturaleza administrativa ya estalló el año 1953. Justo después de haberse introducido la institución en nuestro ordenamiento jurídico, GONZALEZ PEREZ<sup>122</sup> asumía el riesgo de ser el primer autor español que se aventuraba a abordar esta *complexa quaestio*, asegurando que la CP tiene la naturaleza de función administrativa, en el bien entendido de que se trata de una sucesión de actos administrativos con efectos privados. De acuerdo con este planteamiento, la admisión de los efectos subrogatorios de la CP no supone la asunción de la teoría civilista que pretende la adscripción de la CP al Derecho privado.

Este criterio doctrinal chocó con las suspicacias de las fuerzas vivas del momento, que, a través de BALLARIN MARCIAL, acusaron al citado Registrador de la propiedad de no saber qué era la CP<sup>123</sup>. En un principio, SANZ JARQUE partía de unos presupuestos ideológicos

---

<sup>118</sup>En la parte dispositiva del texto refundido de 8 de noviembre de 1962, queda evidenciado el convencimiento del legislador en la naturaleza subrogatoria de la CP, puesto que antepone al art. 65 (regulador del traslado inalterado de derechos reales y situaciones jurídicas de las parcelas aportadas a las fincas de reemplazo) el título "A) Subrogación real". Igual convencimiento demuestra el legislador luso, ya que el art. 12.1 de la LCP-POR/1 dispone que "os prédios atribuídos a cada proprietário ficam sub-ragados no lugar dos que lhe pertenciam antes do emparcelamento". Pero eso sucede tan sólo a nivel de principio, puesto que después se incluyen una serie de excepciones que demuestran que la subrogación no es total.

<sup>119</sup>El F. J. 6º de la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794) hace referencia a "lo que la ley de mil novecientos sesenta y dos calificaba de "subrogación real" y que pudiera también denominarse, según se ha propuesto por un sector de la doctrina, "conversión legal" caracterizada por la inmutabilidad del elemento subjetivo".

<sup>120</sup>Estos efectos han sido admitidos explícitamente por el legislador gallego, que, en el art. 2.2 de la LCP-GAL, se refiere a ellos al disponer que "El adquirente, a título oneroso o lucrativo, de fincas afectadas quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones del transmitente o causante que se deriven del procedimiento de concentración parcelaria".

<sup>121</sup>Cfr. Damián TELLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, pág. 451.

<sup>122</sup>Vid. Jesús GONZALEZ PEREZ, *La concentración parcelaria*, *op. cit.*, págs. 134 y 167, y Jesús GONZALEZ PEREZ, *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", nº 300, mayo de 1953, pág. 340.

<sup>123</sup>"Esta definición tiene los defectos derivados de no tener su autor una idea clara ... de la naturaleza jurídica de la concentración", llegó a escribir Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, *op. cit.*, págs 78 y 82, añadiendo a esa destructiva descalificación que "esa puede ser una tesis que satisfaga a los administrativistas, pero como quiera que la concentración afecta en su entraña al derecho de propiedad, es preciso averiguar, con criterios de Derecho privado, a qué especie concreta pertenece el fenómeno por el cual el objeto de ese derecho subjetivo es reemplazado por otro".

similares<sup>124</sup> a los de BALLARIN MARCIAL, con quien en aquella época compartía el encuadramiento de la CP dentro del ámbito del Derecho privado. Dos años después, en cambio, SANZ JARQUE<sup>125</sup> ya matizaba su posicionamiento, atribuyendo a la CP una naturaleza dicotómica:

- Como institución del Derecho agrario, la seguía considerando de naturaleza privada, con el argumento de que "su encuadramiento científico cabe hacerlo dentro del Derecho privado como institución que contribuye a dar cuerpo al naciente Derecho Agrario". Quede dicho que, analizada esta conclusión por DE LOS MOZOS, no la considera aceptable<sup>126</sup>. Por su parte, GOMEZ GOMEZ-JORDANA<sup>127</sup>, partiendo de la misma premisa que SANZ JARQUE, llega a una conclusión opuesta, considerando que el Derecho Agrario pertenece a la esfera del Derecho público.

- Como procedimiento, empero, ya le reconoce una naturaleza administrativa, aduciendo que, "en este aspecto se trata de un acto de Derecho Público, porque es el gobierno quien la acuerda ...".

También atribuye una naturaleza dicotómica a la CP el precitado GOMEZ GOMEZ-JORDANA, por más que este autor encuadra ambos supuestos dentro del Derecho público: por un lado, asegura que "la concentración parcelaria es, pues, un acto de Derecho público", ya que "el hecho de que éstos la soliciten no la priva de su carácter de acto imperativo del Estado", y por otro, coincide con SANZ JARQUE (y con GARRIDO EGIDO<sup>128</sup>) en la apreciación de que "la concentración parcelaria es un procedimiento de carácter administrativo que afecta a una pluralidad de interesados dentro de un cierto territorio y que se ejerce por vía de autoridad o imperio".

Por nuestra parte, terciaríamos en la polémica para hacer las siguientes puntualizaciones:

1ª) Las teorías monolíticas que pretenden convertir en un vedado jurídico del Derecho Civil todo aquello que tiene algo que ver con el derecho de propiedad han quedado superadas con el paso de los años, no sólo por la *vis expansiva* del Derecho Administrativo, si no también y muy especialmente porque han sido expresamente desautorizadas por el TC, en la sentencia sobre la LARA andaluza<sup>129</sup>. De esta manera, se comprueba que cada vez resulta menos escandalosa la consideración de la CP como una institución de carácter administrativo<sup>130</sup>, idea básica sobre la que se sustenta la presentación de esta tesis doctoral por el Departamento de Derecho Público. La STS de 23.2.1999 (Arz. 1851) nos muestra un ejemplo de cómo las teorías ultracivilistas sobre la CP pueden conducir al absurdo de negar que mediante la CP se adquiere la propiedad de las fincas de reemplazo que adjudica la Administración. Frente al empecinamiento de la sentencia objeto del recurso de casación (que finalmente es casada, con toda lógica) en la afirmación de que "la propiedad se adquiere por los medios que contempla el art. 609 del Código Civil", el TS acaba reconociendo que la recurrente "adquirió la finca controvertida ... por adjudicación en un procedimiento de concentración parcelaria".

---

Desde la perspectiva actual, hemos de puntualizar que el TC ya ha desautorizado radicalmente este tipo de planteamientos ultracivilistas, que se apoyan en la falacia de que es Derecho privado todo aquello que se refiere a la propiedad (nos remitimos, a estos efectos, a lo que ya hemos expuesto al comentar la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la LARA andaluza).

<sup>124</sup>Esta coincidencia se hacía evidente en su obra de 1961, en la que se decantaba por la naturaleza privada de la CP, por más que ya dejaba la puerta abierta a una consideración administrativa de esta institución (*vid.* Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, 1961, págs. 35, 40 y sgs.).

<sup>125</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento ...*, *op. cit.*, págs. 19, 37 y concordantes.

<sup>126</sup>Cfr. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, págs. 63 y 64.

<sup>127</sup>Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de ...*, *op. cit.*, págs. 25 y 26.

<sup>128</sup>Leovigildo GARRIDO EGIDO, *Ordenación de áreas agrícolas y reorganización de la propiedad*, Ministerio de Agricultura, 1970, pág. 28.

<sup>129</sup>STC 37/1987, de 26 de marzo.

<sup>130</sup>La consideración de la CP como institución resulta especialmente grata a nuestra jurisprudencia, como lo demuestran las STS de 3.12.1985 (Arz. 975) y 20.6.1988 (Arz. 4637), que aluden a la CP como "el Instituto de Concentración Parcelaria".

2ª) El carácter administrativo de la institución de la CP creemos que ya ha quedado suficientemente demostrado en la primera parte de este trabajo, haciendo acopio de toda suerte de elementos de juicio y de fundamentos jurídicos que evidencian esa naturaleza pública, justificando su encuadramiento en el Derecho Administrativo. En cualquier caso, el estudio de la doctrina legal sobre la CP nos ha permitido constatar que la naturaleza administrativa de la CP ha sido asumida por el TS - y por la denominada "jurisprudencia menor"<sup>131</sup> - antes<sup>132</sup> y después<sup>133</sup> de la aprobación de la vigente LRDA. En este sentido se orienta también la última jurisprudencia sobre la institución. La STS de 29.3.1999 (Arz. 2851) confirma esta consideración de la CP como actuación administrativa cuando, apoyándose en la STC 186/1988, de 17 de octubre, recuerda que la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía no puede dejar vacías de contenido, "desplazando las que con carácter exclusivo tienen aquéllas respecto de las actuaciones administrativas de gestión que, "ratione materiae" se subsumen en el título competencial de la agricultura". Dado que la STS en cuestión se está refiriendo en concreto a la CP, cabe entender que se la considera una de esas actuaciones administrativas de gestión.

3ª) Por lo que respecta a la polémica sobre si la CP es una función administrativa o un procedimiento, querríamos manifestar que la CP no es tan sólo un procedimiento, si no también una actuación administrativa, como establece paladinamente el art. 5º de la LRDA.

Parece evidente que la LRDA regula un procedimiento de CP (o, para ser más exactos, diferentes procedimientos de CP: el procedimiento ordinario o universal, el simplificado, el de las CP de carácter privado, etc.); pero no debe confundirse este procedimiento con la CP propiamente dicha, porque únicamente constituye el cauce por el que discurre el agua del río, que en este caso sería el conjunto de las actuaciones administrativas que integran la CP. Así se explica que - a diferencia de BALLARIN MARCIAL, que, como hemos visto, intentaba demostrar que la CP es un procedimiento pero no una actuación administrativa - SANZ JARQUE acabara reconociendo, en 1963, que "se trata de un acto de Derecho público" o, más exactamente, de una serie compleja de actos de la Administración", es decir, de una actuación administrativa. Es justo eso lo que pregonaría unos años después el francés SCHMERBER<sup>134</sup>.

Desde la óptica de nuestro Derecho positivo, en todo caso, la polémica ya ha perdido gran parte de su razón de ser, porque el art. 5.1 de la LRDA es muy diáfano sobre la naturaleza de la CP como actuación administrativa<sup>135</sup>, ya que establece textualmente que "El Gobierno podrá encomendar al instituto ... las siguientes actuaciones: ... d) Concentración parcelaria". Si, más adelante, la misma LRDA regula el procedimiento de CP, es porque toda actuación administrativa, por su propia naturaleza, ha de ser llevada a cabo a través de un procedimiento<sup>136</sup> (bien sea ordinario, bien sea, como en este caso, especial).

---

<sup>131</sup> Vid., *ad exemplum*, la sentencia de 2 de septiembre de 1996 de la Audiencia Provincial de Soria (Arz. AC 1996\2559), en cuyo F. J. 1º se llega a afirmar que "las pretensiones sobre inclusión o exclusión de fincas en la concentración parcelaria, su clasificación y valoración, así como sobre la ubicación de fincas de reemplazo, ofrecen un carácter exclusivamente administrativo".

<sup>132</sup> Vid., por todas, la STS de 19.5.1966 (Arz. 552), que recuerda a la Administración gestora que el procedimiento de CP es de orden público.

<sup>133</sup> Vid. les STS de 7.4.1982 (Arz. 2393) y 17.11.1987 (Arz. 8153).

<sup>134</sup> J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement rural*, *op. cit.*, pág. 5, parte de la consideración de la CP como una actuación administrativa, puesto que argumenta que "*le remembrement est-il devenu une opération d'intérêt public confiée par le législateur à des organismes administratifs et à des autorités qui participent, pour la plupart, de la puissance publique*".

<sup>135</sup> A la misma conclusión se llega analizando la legislación autonómica de la CP. Así, por ejemplo, el art. 10 de la asturiana LOADR prevé que "la Administración de la Comunidad Autónoma desarrollará las siguientes actuaciones .... 1. Ordenación adecuada de la propiedad agraria mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria y las actuaciones de concentración parcelaria ...". Mucho más confusa es la redacción del art. 14.1 de la navarra LFRIA, que se refiere a "la ejecución del procedimiento de concentración parcelaria", pero en este caso creemos que se trata más de un error de redacción que de una auténtica voluntad de interferir en la polémica sobre la naturaleza de la CP, puesto que es obvio que lo que se ejecuta - en éste y en cualquier otro ámbito - son las actuaciones y no el procedimiento.

<sup>136</sup> La Ley cántabra LCP-CANT lo deja meridianamente claro cuando, en su art. 1º, se refiere al "procedimiento para llevar a cabo la concentración parcelaria". Una cosa es, pues, el procedimiento y

El Derecho autonómico ha venido a confirmar el carácter administrativo de las actuaciones de CP, cosa que confirma la doctrina que se ha dedicado a su análisis<sup>137</sup>.

También el Derecho comunitario se orienta en el sentido de considerar la CP como una actuación pública, y más concretamente, como una intervención pública de ordenación territorial, concepción que queda evidenciada en estas dos normas:

1ª) El art. 11.2 del Reglamento (CE) nº 746/96, modificado por el Reglamento 435/97, de 6 de marzo<sup>138</sup>, que se refiere a la CP en estos términos: "En caso de que el beneficiario no pueda seguir asumiendo los compromisos suscritos debido a que su explotación es objeto de una operación de concentración parcelaria o de cualesquiera otras intervenciones públicas similares de ordenación territorial, ...".

2ª) El art. 39.3 del Reglamento (CE) 1750/1999, de 23 de julio<sup>139</sup>, dictado para la aplicación del Reglamento 1257/1999 - más conocido como "Reglamento del desarrollo rural" -, a tenor del cual la CP es una de las que en él se denominan "intervenciones públicas similares de ordenación territorial", en el marco del desarrollo rural que regulan estas normas comunitarias.

### 1.3 La CP como ordenación rural

En la primera parte de este estudio de investigación, hemos puesto de manifiesto múltiples ejemplos de la confusión reinante durante los años sesenta entre la CP y la ordenación rural, tanto a nivel doctrinal como a nivel de la praxis administrativa de la Administración gestora, hasta que se publicaron las primeras normas relativas a la ordenación rural. Para evitar duplicidades, damos aquí por reproducidas tales referencias doctrinales y fácticas, así como los argumentos que hemos aducido para manifestar nuestra discrepancia con ellos. Añadiremos, en todo caso, que, si es cierto que nuestra legislación y otras del Derecho comparado también permiten otros tipos de intervenciones simultáneas a la CP, ello no significa que todas esas actuaciones ejecutables queden integradas en el concepto y en la naturaleza de la concentración. Son tan sólo actuaciones públicas que se realizan con motivo de la CP.

Igual que resultaba contradictoria la asimilación que históricamente se hizo de la CP con la ordenación rural<sup>140</sup> - como acabaron evidenciando el Decreto de 1964 y la Ley de 1968, reguladoras de esta última institución -, entendemos que también se produce una substancial *contradictio in terminis* cuando se habla de "concentración parcelaria integral", porque en realidad se alude a un cúmulo de actuaciones, más allá de la CP, que integran una verdadera ordenación rural<sup>141</sup>.

Debemos reincidir en que la concentración fue regulada por la legislación española de los años

---

otra la CP que se lleva a cabo por su conducto.

<sup>137</sup>Vid., por lo que respecta a la legislación gallega, María GARCIA AÑÓN, *op. cit.*, pág. 176, que conceptúa la CP como un proceso administrativo técnico-administrativo, y, por lo que respecta a la LARA andaluza, José Damían TÉLLEZ DE PERALTA y Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, pág. 455, que presentan la concentración como un procedimiento administrativo especial.

<sup>138</sup>Reglamento (CE) nº 435/97 de la Comisión, de 6 de marzo de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 746/96, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DOCE nº L 067, de 7.3.1997).

<sup>139</sup>Reglamento (CE) nº 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

<sup>140</sup>Cfr. STS de 17.1.1975 (Arz. 7), en la que se consideró incompetente al Servicio de Concentración Parcelaria intervenir en la cuestión objeto del litigio, porque versaba sobre unas actuaciones que, aun siendo de ordenación rural, no afectaban a la CP.

<sup>141</sup>Cfr. Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, *op. cit.*, págs. 14 y 17. Al constatar que "las legislaciones modernas ... combinan las medidas anteriores (las de la CP *stricto sensu*) con obras de puesta en riego, de construcción de caminos, de saneamiento de tierras y, en general, con mejoras territoriales tan amplias", este clásico expresa su opinión - que compartimos - de que "más que de concentración parcelaria debería hablarse de una completa ordenación y mejora del territorio rústico".

sesenta<sup>142</sup> - ahora refundida en la LRDA - como una más de las técnicas que integran el concepto global de la ordenación rural<sup>143</sup>, aunque sea una de las más importantes<sup>144</sup>, ya que, entre la CP y la ordenación rural existen - *mutatis mutandi* - las mismas diferencias que distinguen las instituciones jurídicas francesas del "*remembrement rural*" y el "*aménagement rural*".

Si se repasan los antecedentes normativos y doctrinales, se comprobará que la ordenación rural fue concebida en España como una superación (que no significa arrinconamiento) del concepto de la CP, añadiéndole toda clase de medidas que pudieran contribuir a la viabilidad económica de las explotaciones agrarias, como su concentración en explotaciones más grandes, la formación de sus miembros, la asistencia técnica, etc.<sup>145</sup>

En resumen, la CP puede ir sola o bien integrarse en actuaciones de ordenación rural o de desarrollo rural; pero no se puede confundir ni con la una ni con el otro, porque responden a conceptos y regulaciones diferentes. Identificarlos supondría sobrepasar injustificadamente los límites de la institución<sup>146</sup>, respecto de la cual la jurisprudencia ha destacado que "sus fines no son otros que los ya apuntados de mejorar las condiciones de las explotaciones agrarias,

---

<sup>142</sup>La primera regulación española de la ordenación rural fue el Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre Ordenación Rural. Su exposición de motivos ya demostraba la integración de la CP en el campo de acción más global de la ordenación rural. La muestra más incontestable de esta integración, sin embargo, la encontramos en el art. 3º, de conformidad con el que "la ordenación rural de una zona agraria incluye todas o algunas de las medidas siguientes: ...b) Llevar a cabo la concentración parcelaria, de acuerdo con la legislación específica sobre la materia". Posteriormente, la Ley 54/1968, de 27 de julio, de ordenación rural, confirmó la inclusión de la CP en los Planes de transformación integral de las zonas de ordenación rural. Es por ello que, aun tratándose de una Ley de ordenación rural, se dedica en ella todo el Título II a la regulación de aspectos concretos de las actuaciones de CP (sin perjuicio de remitir, para los restantes aspectos, a la regulación específica de esta institución). Pero donde se hace más patente la voluntad integradora del legislador es en el art. 31 de esta norma legal, en el que se dispone que "acordada la ordenación rural de una comarca ..., el Ministerio de Agricultura determinará, mediante Orden ministerial, las zonas que en ella han de ser objeto de concentración parcelaria".

<sup>143</sup>Cfr. Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ..., op. cit.* El mismo Subdirector General del SNCPYOR confirmaba explícitamente, en este estudio, su convicción de que la CP "no será si no una parte querida y trascendental, pero tan sólo una parte de la Ordenación Rural".

<sup>144</sup>Cfr. Giuseppe BARBERO, Denis BERGMANN, Gerhard OOSTERBAAN *et al.*, *Evaluación del programa de concentración parcelaria y ordenación rural en España*, Ministerio de Agricultura-IRYDA, Madrid, 1973, págs. 13 y 14, que presentan la CP como un instrumento de capital importancia para el desarrollo de la ordenación rural, resaltando que el esfuerzo aplicado en las abundantes actuaciones de ordenación rural llevadas a cabo en nuestro país "se apoya sobre todo en la concentración parcelaria".

<sup>145</sup>Aun orientando nuestro estudio hacia el futuro, no olvidamos en ningún momento que hay que fundamentar la renovación del régimen jurídico de la CP sobre bases bien sólidas. A tal objeto, entendemos que deben tenerse bien presentes los antecedentes de la institución que nos ocupa, cuando menos para saber de qué estamos hablando en cada momento. Una relectura de la doctrina clásica, por ejemplo, nos permite constatar fehacientemente que "*l'aménagement rural suppose ... un agrandissement et un dépassement du concept de remembrement des terres*" y que "al igual que el desarrollo rural, la ordenación (rural) pretende una transformación integral de la zona" (*vid.* el "*resumé*" y págs. 32, 36 y concordantes de Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ..., op. cit.*, pág. 71).

<sup>146</sup>Así lo denunció la parte expositiva del ya citado Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre Ordenación Rural. Después de ensalzar las excelencias de la CP, se objetaba: "Pero las actividades que desde hace diez años se vienen desarrollando en España bajo la rúbrica de Concentración Parcelaria han acabado por desbordar la idea que encierra esta expresión, lo que ha movido al Gobierno ... a modificar la denominación del Servicio de Concentración Parcelaria y ampliar su cometido a la Ordenación Rural, actividad más amplia, cuya definición y contenido constituyen el objeto del presente Decreto". Los mismos gestores de la CP de aquella época acabaron reconociendo el error en que habían incurrido, al estirar más de lo justificable las actuaciones desarrolladas al amparo de la normativa de CP. Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ..., op. cit.*, pág. 28, explica al respecto que los gestores de la época - tanto los españoles como los de allende nuestras fronteras - tenían mucha confianza en la CP, pero al mismo tiempo veían que la problemática rural era mucho más amplia de la que se podía solventar con esta institución, razón por la cual fueron ampliando tanto este tipo de actuaciones que llegó un momento en que ya no se correspondían las actuaciones con la normativa que las regulaba. Aplaudimos este reconocimiento del error cometido, que de alguna forma se explicaría por la inexistencia de otras instituciones más adecuadas para solucionar la amplia problemática agraria, que la CP propiamente dicha no podía solventar. Lo que no podemos entender es que, una vez superada aquella etapa y cuando las Administraciones agrarias ya disponen de instituciones de más amplio alcance, aún haya quien se empeñe en apelar a la "concentración parcelaria integral", cuando este último calificativo denota que lo que se encubre es mucho más que CP.

eliminando el grave inconveniente de los minifundios dispersos y aislados<sup>147</sup>.

Hay que ser coherentes, pues, denominando a cada institución por su nombre. Desde esta perspectiva, entendemos mucho mejor que se reivindicó directamente la ordenación rural, como lo hace BERMEJO LATRE<sup>148</sup>, que el que se siga insistiendo en el incoherente y paradójico concepto de la "concentración parcelaria integral". El Derecho comparado nos ofrece múltiples ejemplos de legisladores (los de Francia, Holanda, Portugal, etc.) que, dándose cuenta de que la CP adquiriría una amplitud cada vez más exagerada, se decidieron a regular diferentes modalidades de actuaciones interventoras, para poder diferenciarlas adecuadamente. Así, por ejemplo, en Francia, la denominación "*remembrement rural*" se reserva para el concepto estricto de la CP, y las antiguas "*Comissions de remembrement*" han pasado a denominarse "*Commissions d'aménagement foncier*", porque su función va ahora más allá de las relativas a la CP, ya que se han convertido en agentes del desarrollo rural<sup>149</sup>. Es todo un ejemplo de congruencia normativa, a imitar en una futura legislación española sobre la CP.

#### 1.4 Naturaleza expropiatoria

Tiempo ha, parte de la doctrina había buscado en la expropiación una fórmula idónea para explicar la naturaleza jurídica de la CP. Incluso antes de la introducción de la CP en España, algún autor<sup>150</sup> ya había aventurado que el procedimiento de CP se compone de dos fases, la primera de las cuales consistiría en una verdadera expropiación de las parcelas aportadas, mientras que la segunda sería una impropiedad de las fincas de reemplazo dadas a cambio.

Esta subdivisión dicotómica entre expropiación e impropiedad - que en ningún caso ha sido corroborada por la regulación española de la CP ni por la jurisprudencia<sup>151</sup> - seguramente estaba influenciada por el proyecto de Ley que elaboró la Comisión creada, a iniciativa del Vizconde de Eza, por Real Decreto de 22 de marzo de 1907<sup>152</sup>. Los capítulos IV y V de este proyecto de Ley (que, como recuerda RAMOS PRIETO<sup>153</sup>, nunca llegó a ser debatido a nivel parlamentario) se establecían fundamentalmente dos tipos de medidas: el primero de esos capítulos preveía la expropiación de las parcelas de menos de diez áreas a favor del propietario colindante, como medida contra la atomización de las fincas rústicas, mientras que el segundo regulaba unos "cambios y agrupaciones colectivas", que autores como LOPEZ RODO<sup>154</sup> o CARRETERO GARCÍA<sup>155</sup> han considerado un prelude normativo de la CP española.

Más adelante, autores como el español Aurelio GUAITA y el francés SCHMERBER interpretaron la CP como una modalidad especial de la expropiación forzosa. El primero de ellos, en concreto, contempla dos supuestos expropiatorios:

1º) El de las fincas expropiadas en zonas de CP, en cuyo caso afirma que "se trata de verdaderas expropiaciones". La afirmación resulta inobjetable, por tautológica. Tan sólo cabe comentar que, en el momento presente, éste sería el caso de las expropiaciones previstas en la regla 3ª del art. 59 de la LRDA, a tenor de la que, "en las expropiaciones que se realicen en

<sup>147</sup> Vid. la STS de 1.2.1984, Cdo. 9º (Arz. 1012).

<sup>148</sup> Vid. José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, op. cit., pág. 494.

<sup>149</sup> Cfr. Maurice VALLERY-RADOT, op. cit., pág. 149.

<sup>150</sup> Cfr. Jesús GONZALEZ PEREZ, op. cit., pág. 149.

<sup>151</sup> Con el régimen jurídico de la LRDA, la CP sólo podría ir acompañada de la expropiación total de las parcelas que integran el perímetro de concentración en el caso extremo previsto en el art. 174.1 (CP iniciada de oficio, en zonas donde "el problema social creado por la excesiva división de la tierra sea particularmente grave"). El resto del articulado no prevé ninguna otra relación de la CP con la expropiación, excepción hecha del art. 59, en el que se autorizan expropiaciones parciales en zonas de concentración "para obras y mejoras necesarias para la misma", y del art. 218.2, en el que se prevé la expropiación *in extremis* de los derechos reconocidos en resoluciones judiciales que pongan en peligro el principio de conservación de la CP ya realizada.

<sup>152</sup> Nos referimos a la "Comisión para el estudio de la subdivisión de la propiedad territorial, sus causas, condiciones y efectos, en el orden jurídico, social y económico, así como para proponer los remedios a los males que de esa subdivisión excesiva se originan".

<sup>153</sup> Vid. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., pág. 40.

<sup>154</sup> Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria ...*, op. cit., pág. 132.

<sup>155</sup> Tirso CARRETERO GARCÍA, op. cit., pág. 195.



zonas de concentración parcelaria para obras y mejoras necesarias para la misma regirán las reglas siguientes: ... 3ª Cuando se trate de terrenos sujetos a concentración, sus propietarios no serán indemnizados en metálico, si no que el valor de aquellos será computado en las bases, sin perjuicio de las demás indemnizaciones y garantías establecidas en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa".

2º) El de la CP iniciada a petición de unos propietarios, pero que también afecta a otros que no han dado su consentimiento. En lo que respecta a estos últimos propietarios, Aurelio GUAITA considera que hay una forma atípica de expropiación.

En primer lugar, asegura la naturaleza expropiatoria de estas CP, manifestando que "por mucho que se argumente, siempre queda en pie que ha habido una pérdida de la propiedad (sustituida por otra, sí, pero con pérdida de la primitiva) y que esa pérdida ha sido decretada forzosamente por causa de utilidad pública: y esto se llama expropiación forzosa". Lo que no explica es por qué considera que hay expropiación en este supuesto (en el que sólo parte de los propietarios no han apostado por la concentración) y, en cambio, no afirma lo mismo respecto al caso de las concentraciones iniciadas de oficio, en las que sería mucho más evidente el carácter expropiatorio, siguiendo su mismo *iter* discursivo, puesto que todos los afectados están inmersos en la CP de manera obligatoria, en virtud del *imperium* de la Administración gestora. Seguidamente, matiza que se trata de una modalidad especial de expropiación: "Sí es cierto que la concentración es (en el caso examinado) una expropiación especial (pero expropiación): porque se indemniza mediante subrogación real (las fincas de reemplazo), por el procedimiento - tan distinto del que regula la expropiación forzosa en general - y por los órganos que actúan y entienden en la misma". Finalmente, busca un apoyo doctrinal para su teoría, asegurando que "también Rodríguez Moro entiende que se trata de una expropiación especial".

Desde nuestro punto de vista, cabría oponer a estos últimos criterios doctrinales la interpretación auténtica de la Ley de CP de 20 de diciembre de 1952. La exposición de motivos de esta norma introductoria de la CP en nuestro ordenamiento jurídico, reconoce que en un principio se llegó a plantear la posibilidad de afrontar los problemas del minifundismo y la dispersión parcelaria mediante la institución de la expropiación; pero asegura que finalmente el legislador se decantó por la vía alternativa de la CP: "Aunque por ser manifiesta la utilidad pública que entraña la labor de concentración parcelaria hubiera podido operarse, con plena justificación, a través de medidas expropiatorias, se prescinde del uso integral de éstas toda vez que, lejos de privarse a nadie de su dominio satisfaciéndole una indemnización en numerario, se respeta plenamente el derecho de los propietarios ...".

Es por ello que sintonizamos más con la doctrina nacional e internacional que rechaza la naturaleza expropiatoria de la CP. Por lo que atañe a la primera, PUERTAS RABAL considera que, a pesar de que "algunos autores hablan de expropiación con indemnización "en especie", ... ya hemos dicho que no hay tal". A nivel internacional, la consideración de la CP como una institución de naturaleza expropiatoria ha sido calificada por André DUMAS como de excesivamente simplista. Y a fe que no le falta razón, porque una expropiación supone una cesión forzosa de un bien a cambio de una indemnización, mientras que en el caso de la CP hay un intercambio (forzado, no cabe duda, porque la concentración deviene obligatoria desde la publicación de la norma de inicio que la autoriza por causa de utilidad pública) de terrenos por terrenos. Como bien dice este autor, "*le remembrement, lui aussi, peut être considéré comme une cession forcée, mais d'un autre bien, équivalent en valeur de productivité réelle*". Esta es también la opinión declarada ya hace décadas por el *Conseil d'État* francés, que, en su *Arrêt rendu le 21 décembre 1960 (Rec. 721)*, ya expresó que la verdadera naturaleza de la institución consiste en "*un transfert forcé, dans un intérêt public, des droits de propriété d'un bien sur un autre bien et non dans une vente*".

Según PALACIOS AYECHU, nos encontramos ante "una institución singular de naturaleza no expropiatoria si no simplemente planificadora de intereses privados por causa de utilidad pública, que opera mediante el mecanismo de la subrogación real". Esta opinión contrasta, sin embargo, con la expresada en la STS de 4.2.1978, que compara ambas instituciones jurídicas, remarcando que no sólo tiene connotaciones subrogatorias la CP, si no que también las tiene la expropiación, institución que caracteriza como una subrogación dineraria. Tal aproximación entre la expropiación y la CP reaparece en la STS de 1.4.1998 (Arz. 3507), que aplica a la

concentración el término "justiprecio", más propio de la expropiación.

Por su parte, el legislador asturiano ha evidenciado también esta aproximación entre CP y expropiación, dejando meridianamente claro, no obstante, que son dos instituciones diferentes. Ello es así porque no se puede olvidar que la expropiación comporta la extinción de los derechos afectados y su substitución por una indemnización en metálico. En cambio, en el caso de la CP, los derechos subsisten en el patrimonio de los partícipes (por más que se trasladan de las parcelas aportadas a las fincas de reemplazo), y no hay ninguna indemnización dineraria, excepción hecha de supuestos muy específicos, como los previstos en los arts. 218.2, 222, 232 y 240 de la LRDA. Por otra parte, hay que precisar que no es ésta la única diferencia entre ambas instituciones. Cabría añadir que la CP no sólo defiende intereses públicos, si no que también mejora la rentabilidad de los terrenos rústicos de los propietarios afectados, y que en las operaciones de CP nunca hay un tercero beneficiado, mientras que en el caso de la expropiación sí que puede haber un beneficiario ajeno a la propiedad expropiada (éste sería el caso, por ejemplo, de la concesionaria de la autopista para cuya construcción se ha dispuesto la expropiación).

Así, pues, podemos concluir que la CP no es una modalidad de la expropiación forzosa, si no una alternativa a ésta. Y este criterio es válido no sólo para España, si no también para otros países, como constata VALLERY-RADOT, cuando expone el ejemplo de la exitosa experiencia francesa de la substitución de la expropiación forzosa por la CP, entendiendo que esta última tiene grandes ventajas sobre el que presenta como largo y caro procedimiento de expropiación. La diferencia entre la CP y la expropiación se hace más evidente incluso en el extranjero, habida cuenta que (a excepción de la legislación marroquí, que, como la española, dispone la gratuidad de la concentración para los interesados, en los arts. 4º y 5º de la LCP-MAR), los afectados contribuyen al pago de los gastos de la CP, cosa impensable en el caso de la expropiación.

En definitiva, la CP no es una modalidad especial de la expropiación, si no una institución bien distinta, con un régimen jurídico propio y específico, en el marco del que se pueden usar también medidas de expropiación, bien sea ésta parcial (como en el supuesto previsto en el art. 59 de la LRDA), bien sea total (como en el caso extremo previsto en el art. 174 del mismo texto refundido). Es por ello que comulgamos con las tesis de los autores clásicos (como GONZALEZ PEREZ, BALLARIN MARCIAL y GOMEZ GOMEZ-JORDANA) y contemporáneos (como TELLEZ DE PERALTA y NAVARRO CASTILLO) que sustentan que no hay base legal para mantener la teoría de la expropiación.

### *1.5 La CP como un conjunto de permutas*

Visto que los propietarios acceden a la CP aportando unas fincas rústicas y salen de ella con otras diferentes, parte de la dogmática española ha interpretado que la concentración es un conjunto de permutas, bien sea entre los propios interesados, bien sea entre éstos y la Comisión Local de Concentración Parcelaria (en adelante, CLCP). Sin embargo, si bien se analiza, en el caso de las concentraciones realizadas por el procedimiento ordinario o universal, no existen tales permutas, por diferentes razones:

1ª) Porque las permutas son negocios jurídicos, mientras que la CP es una actuación administrativa, como se infiere del art. 5º de la LRDA.

2ª) Porque las permutas obligan a los contratantes al saneamiento de sus fincas, mientras que en la CP los antiguos propietarios no responden por evicción de las parcelas aportadas.

3ª) Porque, si se tratara de permutas, regiría la legislación civil, mientras que en el caso de la CP existe una normativa específica, de naturaleza administrativa, que establece un procedimiento especial diseñado al efecto.

En este sentido, por tanto, hemos de coincidir con GONZALEZ PEREZ, cuando rechaza la equiparación de la CP con las permutas, habida cuenta de que, con la actual configuración de la institución, este criterio excluyente sería aplicable a todas las concentraciones parcelarias, puesto que todas están reguladas como actuaciones administrativas.

Aun siendo ello así, más adelante aportaremos una propuesta de reconducción de las que la LRDA denomina "concentraciones parcelarias de carácter privado", para que pasen a ser reguladas como auténticas CP privadas, definiendo de esta manera unos negocios jurídicos entre particulares. La propuesta la efectuamos *de lege ferenda*, pero llama la atención que la redacción de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, nos hace pensar que el legislador estatal ya ha asumido este nuevo planteamiento, puesto que, en el art. 12.c) da por entendida la naturaleza jurídica de estas concentraciones como un conjunto de permutas entre particulares. Eso, cuando menos, es lo que se infiere del tenor literal y del espíritu que informa este precepto legal, en el que se dispone la exención del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en lo que atañe a las permutas, poniendo entre tales condiciones la de que "tenga alguna de las siguientes finalidades: ... c) Reestructurar las explotaciones agrarias, incluyendo en este supuesto las permutas múltiples que se produzcan para realizar una concentración parcelaria de carácter privado".

Así las cosas, *prima facies*, parece como si el legislador estatal hubiera asumido que la CP tiene la naturaleza de un conjunto de permutas simultáneas. Pero, en nuestra opinión, no es realmente eso lo que estipula dicho precepto. A los efectos que nos ocupan, se limita a constatar que las CP que en él se mientan tienen como resultado una serie de permutas (obsérvese que se refiere a "las permutas múltiples que se produzcan ..."), sin entrar a considerar cuál sea la naturaleza jurídica de este tipo de concentraciones. Sólo así tendrían sentido las reiteradas alusiones que algunas sentencias del TS hacen a las fincas permutadas en procesos de CP.

#### *1.6 La CP como una alteración del derecho de propiedad*

A pesar de sus indiscutidas ventajas, la CP también tiene sus inconvenientes. Baste recordar que, pese a la proclamación legal del principio de traslado inalterado de los derechos y cargas de las antiguas parcelas a las nuevas fincas de reemplazo, son tantas las excepciones a este principio (empezando por las deducciones *ex art.* 202 de la LRDA y acabando por las modificaciones y extinciones de derechos y cargas que prevé explícitamente este texto refundido) que realmente se puede afirmar que la CP es una intromisión susceptible de alterar substancialmente el contenido real del derecho de propiedad y otros derechos que recaen sobre las fincas del perímetro de concentración. Esto hace que algunos autores consideren que debe analizarse la CP como una excepción al derecho de propiedad, ya que modifica el objeto sobre el que se asienta este derecho. Tal planteamiento doctrinal tiene algunos apoyos jurisprudenciales y legales:

- Por lo que respecta, en primer lugar, a la jurisprudencia, el TS parece admitir de alguna manera esa teoría en su STS de 11.10.1988 (Arz. 7616), ya que, refiriéndose a la regulación de la CP establecida en la LRDA, se argumenta en ella que "no se trata de una regulación arbitraria si no de una restricción impuesta por la propia naturaleza de la CP".

- A su vez, el art. 37.1 de la nueva regulación cántabra de la CP (LCP-CANT-2000) presenta la CP como "un instrumento de intervención pública".

Hemos de admitir que la CP tiene una innegable repercusión negativa sobre el derecho de propiedad, incidencia ésta que es notoria y además ha sido reconocida unánimemente por la doctrina y por las jurisprudencias nacional e internacional.

Aun así, creemos que esta teoría sobre la naturaleza de la concentración es poco consistente y no se ajusta a la realidad, dado que sólo observa la vertiente negativa de la CP, olvidando que esta institución tiene un alcance muy superior al de una simple alteración de la propiedad, como elemento racionalizador de la base física de las explotaciones agrarias, como factor clave para el aumento de la competitividad de esas explotaciones y, finalmente, como instrumento de desarrollo rural y de equilibrio territorial.

#### *1.7 La CP como instrumento de política agraria y regional*

La importancia estratégica de la CP para el desarrollo rural la ha llevado hasta la ONU, en el

seno de la cual ha sido catalogada como uno de los "instrumentos innovadores para la obtención y el desarrollo de tierras de forma eficaz y sostenible". Esta visión instrumental de la CP se está imponiendo por todas partes, a medida que se olvidan antiguas elucubraciones doctrinales que veían la CP como la panacea de todo tipo de problemática agraria y se asume que la CP - pese a su indudable utilidad práctica - no es otra cosa que una técnica más que los legisladores ponen en manos de los gobernantes para que puedan realizar su labor transformadora en las mejores condiciones posibles.

Algunos de nuestros legisladores autonómicos han asumido perfectamente esta forma de ver la virtualidad de la CP como una faceta más de la planificación integral, estableciendo unas regulaciones que estructuran la concentración como un instrumento de reforma agraria (el legislador andaluz ha incluido la concentración en el marco de la Ley de Reforma Agraria Andaluza, LARA), como instrumento de ordenación territorial (según el art. 1º de la LCP-CYL, la CP se desarrolla "en el marco del conjunto de acciones de ordenación del territorio"), como instrumento de reforma de las estructuras agrarias (la exposición de motivos de la navarra LFRJA justifica la regulación de la CP en base a "la necesidad de contar con un instrumento jurídico válido para la reforma de las estructuras agrarias"), como instrumento de planificación rural (el art. 3.1 de la Ley gallega 11/1983, de 29 de diciembre, de actuación intensiva en las parroquias rurales regula la CP como una de las acciones que se han de integrar en los programas de actuación intensiva que en ella se regulan).

A nivel del Derecho comparado, también se está abriendo paso la idea de que la CP se ha de integrar en un proceso más amplio de planificación integral del mundo rural. Y ello es válido tanto para los países desarrollados (en Austria, por ejemplo, la gestión de la CP está siendo presidida significativamente por la denominada "Junta de Reforma Agraria", cosa que confirma la sentencia del TEDH de 30.11.1999, REF. 00001172) como para los que aún se encuentran en vías de desarrollo (la Constitución Política del Perú de 12.7.1979, por ejemplo, regula la CP como un instrumento de reforma agraria ("La reforma agraria es ... Con ese fin, el Estado: ... elimina el minifundio mediante planes de concentración parcelaria").

Finalmente, recordamos con GARRIDO EGIDO<sup>156</sup> la recomendación formulada por la FAO a favor de una integración de la CP en la política regional. Según este organismo, "la concentración parcelaria debe ser parte del programa de desarrollo regional, puesto que sólo de este modo puede asegurarse que las operaciones de concentración se realizan con referencia a un contenido más amplio y rebasan los aspectos puramente locales de la cuestión".

### 1.8 A modo de conclusión

Vista, por una parte, la jurisprudencia y la variopinta dogmática jurídica que se ocupa de la naturaleza jurídica de la institución, y, de otra, los nuevos cometidos que, en nuestra opinión, se deberían encomendar a esta mejora, de acuerdo con los fundamentos constitucional y comunitarios que más adelante tendremos ocasión de exponer, entendemos que la CP es una institución compleja que, pese a tener algunas concomitancias con otros institutos públicos y privados - desde la expropiación forzosa hasta las permutas, pasando por la subrogación real - no coincide exactamente con ninguno de ellos, si no que es una institución autónoma que se singulariza por los siguientes rasgos identificadores:

1º) Es una de las actuaciones administrativas que los poderes públicos tienen a su alcance para propiciar un desarrollo rural integrado y sostenible.

2º) Puede iniciarse a instancia de los interesados o bien *ex officio*; pero, una vez publicado el Decreto de inicio, deviene obligatoria para todos los afectados.

3º) Se declara preceptivamente de utilidad pública y de urgente ejecución, en base a la función social de la propiedad y al mandato constitucional de favorecer la equiparación del sector agrario con el resto de los sectores económicos.

---

<sup>156</sup>Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La reforma de ...*, *op. cit.*, pág. 12. El mismo autor trae a colación experiencias de CP practicadas en Holanda y Filipinas, donde esta actuación pública se ha combinado idóneamente con otras, como la recolonización de nuevas tierras, para conseguir el aumento superficial de las explotaciones agrarias.

4º) Ha de tener un carácter eco-compatible, de acuerdo con los dictados de la Constitución y del Derecho comunitario.

5º) Se rige fundamentalmente por los principios de equivalencia y de concentración al máximo, atemperados por los principios de conservación de la CP ya hecha y de satisfacción del interés público y de los intereses del conjunto de los afectados.

6º) Se desarrolla mediante el intercambio forzoso de los predios aportados por las fincas de reemplazo creadas *ex novo* por la concentración, razón por la que han de ser inscritas en el Registro de la Propiedad como primera inscripción.

Así, pues, la CP es una institución singular que no puede ser asimilada con ninguna otra preexistente, puesto que ninguna de ellas reúne tal cúmulo de características esenciales que la singularizan como una institución autónoma<sup>157</sup>.

Por nuestra parte - a modo de conclusión, y a la vista de la regulación de la CP y de la jurisprudencia dictada por el TS -, entendemos que la CP es una conversión legal (naturaleza jurídica que le ha sido explícitamente reconocida por el Tribunal Supremo, de manera muy acertada, con la STS de 29.9.1986, Arz. 4794), que se ejecuta mediante unos actos administrativos (*vid.* art. 5º de la LRDA y la jurisprudencia, ya citada, que apoya la naturaleza administrativa de la CP), que producen efectos privados, normalmente de carácter subrogatorio.

## 2. Tipología de las actuaciones de CP

### 2.1 En función del procedimiento que se utiliza

Hay autores, como BERMEJO LATRE<sup>158</sup>, que distinguen dos tipos de CP: la que se rige por el procedimiento ordinario o universal, regulado en los arts. 171 a 239, y la denominada "concentración de carácter privado", regida por el art. 240 de la LRDA, parcialmente desarrollado "provisionalmente" (y paradójicamente aún sigue vigente) por el Decreto 2059/1974, de 27 de junio. Esta primera clasificación merece una triple puntualización:

1ª) Según que se emplee uno u otro procedimiento, las diferencias son substanciales, especialmente en lo que atañe a la iniciativa y a la gestión de las respectivas actuaciones. En el caso de la CP de carácter privado, el inicio es siempre voluntario. En cambio, en el de las concentraciones a tramitar por el procedimiento ordinario o universal, el inicio también se puede disponer de oficio, en los supuestos excepcionales que prevé la LRDA. Las diferencias se muestran aún más evidentes cuando se comprueba que, en el procedimiento ordinario, la Administración gestora asume en todo caso la gestión de las actuaciones (sin perjuicio de las

---

<sup>157</sup> En este sentido, es sostenible el criterio de José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ..., op. cit.*, págs. 61 a 65, cuando considera *cum grano salis* y un ejercicio dialéctico inútil ("el resultado de esta tarea constructiva parece inútil, pues, en definitiva, no viene a explicar nada", llega a afirmar) el cúmulo de teorías doctrinales publicadas respecto a la naturaleza jurídica de la CP. Esta valoración negativa es válida para todas las referencias que se han hecho "tanto que se considere que este traslado de titularidades es el resultado de una verdadera expropiación forzosa, con abono de la indemnización *in natura*, como que se estime que se trata de una permuta forzosa o, en fin, de una especial subrogación real".

De todas formas, creemos que no es inútil el esfuerzo dedicado a descifrar la naturaleza de la CP, porque al fin y al cabo ésta es la misión que corresponde desarrollar a la doctrina, y por lo menos, nos puede ayudar a dilucidar el mecanismo íntimo de la institución, como certeramente apunta el francés André DUMAS, *Le remembrement rural ..., op. cit.*, pág. 355. Aunque finalmente se llegue a la conclusión de que la CP no es asimilable a ninguna otra institución de nuestro ordenamiento jurídico, este esfuerzo dialéctico sirve para separar mejor el grano de la paja. En cualquier caso, es una licencia que se ha de permitir a los juristas (que, dicho sea de paso, demasiado abandonada tienen ya la institución), porque, como ya dijo en su momento Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de ..., op. cit.*, pág. 22, "estudiar la concentración parcelaria en su aspecto jurídico no es solamente una especulación interesante ..., si no también un trabajo útil que puede contribuir a armonizar los diferentes intereses en juego, y, sobre todo, a mantener la reforma dentro de ciertos límites que no es justo, ni siquiera necesario, rebasar".

<sup>158</sup> Cfr. José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ..., op. cit.*, pág. 498.

técnicas de *outsourcing*<sup>159</sup> que pueda utilizar llegado el caso), mientras que, en el procedimiento de las concentraciones de carácter privado, son los propios interesados los que protagonizan el desarrollo de las actuaciones.

2ª) Esta clasificación se basa en la regulación de la LRDA. Si se analizan otras legislaciones, se pueden hallar más variedades procedimentales. Así, la LCP-LUX prevé estas tres: *remembrement conventionnel* (arts. 13 y 14), *remembrement legal* (arts. 15 a 45) y *échange à l'amiable d'immeubles ruraux* (arts. 46 y 47). Y aún se pueden encontrar más variedades en las legislaciones holandesa, francesa, belga, portuguesa y suiza, como seguidamente veremos.

3ª) Incluso si nos atenemos a la regulación de la LRDA, hemos de señalar que los que integran la clasificación de BERMEJO LATRE no son los únicos procedimientos que en ella se prevén, si no que también se contempla el procedimiento de CP con expropiación ex arts. 59 y 174, el procedimiento de reconcentración ex art. 177 y el procedimiento simplificado ex art. 201, en el que se refunden las fases de las bases y del acuerdo de concentración.

## 2.2 En función de la forma de inicio de la CP

En el régimen jurídico establecido por la LRDA, la iniciativa para el inicio de la concentración puede tener diferentes orígenes, en base a los cuales se puede establecer la siguiente tipología:

### a) Concentración iniciada a instancia de los mismos interesados

El art. 180 de la LRDA prevé diferentes alternativas para el inicio voluntario de la CP. Según las mayorías de propietarios y de superficies que se consiga en cada caso, en el correspondiente pliego de firmas, pueden distinguirse tres tipos de concentraciones iniciadas a instancia de los interesados: la solicitada por más de la mitad de propietarios, la solicitada por propietarios (cualquiera que sea su número y porcentaje sobre el total de las personas afectadas) de más de las tres cuartas partes de la superficie que se pretenden concentrar, y finalmente, la solicitada por propietarios de más del cincuenta por ciento de la superficie a concentrar, sin importar tampoco en este caso el número y porcentaje de los firmantes.

### b) Concentración iniciada de oficio

En base a las previsiones del art. 181 de la LRDA<sup>160</sup>, por lo que respecta a los entes habilitados para instarla, la concentración de oficio puede adoptar tres modalidades: la CP instada por el Catastro, la instada por los Ayuntamientos afectados y la instada por los entes que tienen reconocida la representatividad de los profesionales agrarios.

## 2.3 En función del alcance de las actuaciones

En el Derecho interno, la LRDA no establece diferentes modalidades de CP, según las obras que se realicen en la zona. Sin embargo, hemos de traer a colación la clasificación que, en los

---

<sup>159</sup>Esta externalización de servicios se está generalizando ahora mediante adjudicaciones por importes cada vez más elevados. Valga como ejemplo la Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de 13 de enero de 2999, por la que se hace pública la adjudicación de la asistencia técnica para la preparación de las bases provisionales de concentración parcelaria de la zona de La Ercina (León), publicada en el BOE del 3.2.2000. En este caso, el *outsourcing* se concreta en la asistencia técnica en materia de bases provisionales y está cuantificado en 41.455.131 pesetas. La jurisprudencia ha asumido esta práctica derivatoria de las funciones de las Administraciones gestoras sin oponerle ninguna objeción, incluso en el caso analizado por la STS de 22.12.1999 (Arz. 948).

<sup>160</sup>Además de estas prescripciones genéricas, se ha de entender que también se inicia de oficio la CP en los supuestos especiales de los arts. 129.3 y 225.1, en los que la LRDA autoriza a la Administración gestora a disponer directamente el inicio de la CP, mediante una simple Orden. Como expondremos más adelante, algunas legislaciones autonómicas han aumentado el número de los supuestos de inicio de oficio, especialmente en el caso de la navarra LFRIA, que ha reconvertido en habitual el inicio de oficio de la CP (que, en principio, debería ser excepcional), ya que todas las concentraciones vinculadas a obras de regadíos están sometidas a este condicionamiento legal, por imperativo de su art. 18.

primeros tiempos de la CP española expuso BENEYTO SANCHIS<sup>161</sup>, distinguiendo tres tipos de CP:

1º) La CP *stricto sensu*, sin ningún género de obras: "Una con sentido restringido: agrupación de parcelas dentro de limitadas posibilidades, en extensiones más amplias, sin trazar ni construir nueva red de caminos ni obras". Cabe decir que este tipo de actuaciones no se adecuaría al contenido del art. 173.e) de la LRDA, a cuyo tenor la Administración gestora ha de procurar "dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos".

2º) La CP ordinaria, que ya incorpora las obras de caminos y algunas mejoras de las fincas, como obras conexas: "Otra, con sentido medio: hacer una agrupación más intensa, con nueva red de caminos y pequeñas obras de mejoras". Esta es la CP que más consona con el régimen jurídico estatal, de acuerdo con los arts. 171, 173 y concordantes de la LRDA.

3º) La CP *lato sensu*, que añade a la anterior toda suerte de mejoras para el mundo rural: "Y, por último, la de sentido más amplio, que puede considerarse como una auténtica reorganización de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, la que lleva a los núcleos rurales mejoras de todas clases que, incluso, son necesarias, no ya bajo el punto de vista productivo, sino de la civilización, haciendo más agradable la vida en el campo con la desarticulación consiguiente de la emigración de la población campesina a las ciudades". Esta tercera modalidad se correspondería con la ya comentada concepción expansiva de la CP.

En el Derecho comparado, es habitual que los legisladores establezcan diferentes modalidades de actuaciones, atendiendo a su abasto, como ya hemos dejado apuntado:

- En Holanda, la Ley de Desarrollo Rural de 9 de mayo de 1985 prevé las siguientes modalidades de actuaciones: *remembrement rural*, *réaménagement*, *aménagement d'adaptation*, *opérations horticoles* y *opérations particulières*. Cabe precisar que el *remembrement rural* se desarrolla en las zonas predominantemente agrarias, mientras que el *réaménagement* se practica en zonas con diversificación económica<sup>162</sup>.

- En Francia, la Ley de 31 de diciembre de 1985 regula estas otras modalidades: *remembrement rural*, *remembrement simplifié*, *remembrement-aménagement*, *aménagement foncier forestier*, *aménagement foncier agricole et forestier* y *réorganisation foncière*. A su vez, el art. L.121-16 del *Code Rural* mienta estas cinco modalidades de "*opérations d'aménagement foncier*": *remembrement*, *remembrement-aménagement*, *réorganisation foncière*, *aménagement foncier forestier* y *aménagement foncier agricole et forestier*.

- En Portugal, el Decreto-Ley 384/1988, de 25 de octubre, define y regula las siguientes operaciones: *emparcelamento integral*, *emparcelamento simples*, *emparcelamento de exploração*, *redimensionamento de explorações agrícolas* y *troca de terrenos e árvores*.

- En Bélgica, existe, por una parte, la CP ordinaria que regula la LCP-BEL y, por otra, la CP asociada a grandes obras públicas, regida por la Ley de 12 de julio de 1976 ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*").

- Finalmente, en base a la legislación suiza, SCHNEIDER<sup>163</sup> distingue estas cuatro modalidades de concentración:

1ª) Las *améliorations de limites*, que vendrían a ser una simple adecuación de los contornos de las fincas rústicas, para su racionalización. Esta modalidad concentradora estaba regulada por el art. 81 de la LCP-SUI, que ha sido derogado por la Ley federal suiza de 4 de octubre de 1991, "*sur le droit foncier rural*".

---

<sup>161</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, págs. 68 y 69.

<sup>162</sup>Cfr. Government Service for Land and Water Management, *The land development ...*, *op. cit.*, págs. 6 y sgs.

<sup>163</sup>Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, *op. cit.*, págs. 8 y 9.

2ª) Los "*groupements volontaires*", que equivaldrían a lo que la LRDA denomina "concentraciones de carácter privado".

3ª) Las "*réunions parcellaires*", que sería la CP propiamente dicha, pero sin las típicas obras conexas. Se utiliza esta solución cuando se considera que la zona ya tiene unos equipamientos satisfactorios, o alternativamente, cuando no se dispone de los recursos necesarios para la reestructuración de estos servicios y urge realizar la reordenación fundiaria. Evidentemente, el hecho de aplicar esta solución de urgencia no impide que más adelante se lleve a cabo una CP con obras. Esta modalidad tiene la doble ventaja de que es más rápida y barata que la CP con obras, razón por la cual se utilizó mucho en Suiza a mediados del siglo XX.

4ª) Los "*remaniements parcellaires*", que son la versión más habitual de la CP, o sea, la que añade al concepto más estricto de la concentración las obras de caminos, desguaces, etc., que normalmente la suelen acompañar. Es por ello que, como manifiesta el profesor suizo de referencia, en este caso también se denomina "*améliorations intégrales*".

*De lege ferenda*, ya hemos dejado expuesta nuestra opinión sobre la conveniencia de que, vista la experiencia legislativa y práctica de países como los que venimos de citar, la nueva Ley española de CP establezca diferentes modalidades de operaciones de concentración, entre las que no habrían de faltar las tres que hemos expuesto más arriba, o sea, la concentración desarrollada aisladamente, la vinculada con otras actuaciones de desarrollo rural y la asociada a grandes obras lineales. El estudio de viabilidad y el correspondiente Decreto de CP se deberían pronunciar sobre el tipo de concentración a desarrollar en la zona afectada, como se hace en Francia<sup>164</sup>.

## 2.4 En función del objeto material de la CP

Otro de los parámetros que nos permite establecer una nueva clasificación de la CP es el tipo de inmuebles a los que se puede aplicar esta mejora. Aunque no hemos encontrado ninguna referencia doctrinal a esta modalidad clasificatoria (debido seguramente a la tradicional vigencia en nuestro país del principio de exclusividad de los bienes rústicos), el análisis comparativo de la regulación española con la de allende nuestras fronteras nos lleva a considerar que, en base al objeto material, se pueden distinguir tres clases de concentración:

### a) Concentración de terrenos rústicos

He aquí la única modalidad de CP admitida en nuestro ordenamiento jurídico, a la vista de los arts. 171, 196 y concordantes de la LRDA y de acuerdo con la jurisprudencia mayoritaria del TS<sup>165</sup>. Es la única contemplada también por el TEDH en su sentencia de 30 de octubre de 1991 (REF. 00000030), y la que predomina igualmente en Portugal y en Marruecos.

### b) Concentración de terrenos urbanizables

Aunque en España ni la legislación ni la jurisprudencia admitan ningún otro tipo de CP que la que tiene por objeto los terrenos rústicos<sup>166</sup>, hemos de tener en cuenta que ésta no es una característica esencial de la CP. La mejor prueba la tenemos en la legislación suiza, que también prevé la aplicación de la técnica de la CP a terrenos ajenos a la actividad agraria, en el que se denomina concretamente "*remembrement de terrains à bâtir*"<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> Vid. el art. R.121-24 del *Code Rural*, en la redacción que le dio el Decreto nº 88, de 27 de enero de 1995, por el que se adecúan algunos de los preceptos del nuevo Libro Primero del Código Rural "*relatives aux procédures d'aménagement foncier en application de la loi nº 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et de la loi nº 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages*".

<sup>165</sup> Vid., *inter alia*, les STS de 21.3.1985 (Arz. 1636), 3.12.1985 (Arz. 975), 20.6.1988 (Arz. 4637) y 19.10.1995 (Arz. 7763).

<sup>166</sup> Vid., *ad exemplum*, la STS de 3.12.1985 (Arz. 975), en la que se confirma la exclusión de las parcelas urbanizables, y la STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), que, además, rechaza que se compute el valor urbanístico de las fincas rústicas incluidas.

<sup>167</sup> Es en base a esta legislación que Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, págs. 22 a 36 relacionan estos tipos de CP: *remaniement parcellaire agricole*, *remaniement*



### c) Concentración mixta

Esta tercera modalidad de CP incluiría simultáneamente bienes de naturaleza rústica e inmuebles dedicados a finalidades diferentes de la agraria, como por ejemplo los espacios de ocio, los terrenos industriales, los lugares de interés cultural, los bienes privados del Estado o de los municipios, los terrenos destinados a finalidades militares, etc. La legislación que mejor responde a esta modalidad mixta de la CP es la luxemburguesa, que, en su art. 4º, prevé la inclusión en el perímetro a concentrar (aunque sólo sea por vía excepcional) de todas estas clases de inmuebles.

Desde dicha perspectiva, asimismo se puede distinguir entre CP propiamente dicha (la que regula la LRDA), concentración de explotaciones (la prevista en la LARA andaluza) y concentración parcelaria por explotaciones (modalidad intermedia, que es la que aquí venimos propugnando *de lege ferenda* y a la cual se ha venido a aproximar la nueva LCP-CANT-2000 de Cantabria), que, como ha quedado dicho *supra*, responden a diferentes concepciones de la concentración.

## III. PRINCIPIOS RECTORES

### 1. Los tres principios capitales

Los principios por los que se rigen las actuaciones de CP son los grandes desconocidos de la institución. Los gestores y la opinión publicada española<sup>168</sup> suelen ignorarlos olímpicamente, por la sencilla razón de que no aparecen explicitados en el articulado de la LRDA. El TS, como veremos, sí que se ha ocupado de ellos cumplidamente; pero, como quiera que el dominio de la jurisprudencia dictada en materia de CP es otra de las asignaturas pendientes de la dogmática española, el resultado final es un lamentable desconocimiento generalizado - y, en consecuencia, la inaplicación - de los principios que informan esta institución.

En nuestra opinión, se ha de romper cuanto antes mejor esta especie de círculo vicioso, porque tales principios generales también forman parte de la regulación de la CP, como oportunamente recordó la STS de 5.2.1985 (Arz. 994) - confirmando así el criterio hermenéutico expresado en la parte programática de la LJCA-56 -, al resaltar que "lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones

escritas, si no que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones".

Entrando ya en el fondo de la cuestión, hemos de decir ante todo que son muchos los principios que, de acuerdo con la jurisprudencia especializada en la materia, han de inspirar las actuaciones de la CP. A todos ellos procuraremos hacer cumplida referencia. Pero antes hemos de glosar los que la jurisprudencia nacional e internacional han señalado como los principios rectores por antonomasia de la CP: el principio de equilibrio entre las aportaciones y las adjudicaciones, el principio de concentración al máximo y el principio de ponderación de los intereses públicos y los privados.

La prelación de los dos principios citados en primer lugar ha sido explicitada reiteradamente por el TS durante los últimos años. La STS de 1.2.1994 (Arz. 1231) ya lo expresaba con estas palabras, que años después han sido reproducidas casi literalmente por las STS de 4.3.1997 (Arz. 928) y 10.11.1997 (Arz. 2424): "La concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución, atemperados por la satisfacción del interés público y del resto de los afectados, en la estabilidad de la concentración". Comenzaremos, pues, nuestra

---

*parcellaire viticole, remaniement parcellaire et entreprises de grands travaux, remaniement parcellaire forestier y remaniement parcellaire urbain.*

<sup>168</sup>Fuera de España, algunos autores enuncian los principios que en su país inspiran la CP. Es el caso de Pierre ROUGEAN y Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, pág. 84, para quienes "*dans l'action de remembrement, les responsables du déroulement se fixent essentiellement les cinq principes suivants: respecter l'équivalence, respecter les natures de culture, ne pas éloigner les terres du siège d'exploitation, ne pas remembrer certains terrains (et) réattribuer certains terrains à leur propriétaire*".

exégesis refiriéndonos a ambos principios capitales.

A nuestro parecer, debería añadirse un tercer principio rector - el de la ponderación entre los intereses públicos y privados en juego -, que también ha sido reconocido como principio fundamental de la CP en la jurisprudencia dictada por el TS en las postrimerías del siglo XX (*vid.*, en concreto, la STS de 29.1.1998 (Arz. 76), así como por reiteradas sentencias de Tribunales internacionales, como las del TEDH de 30.10.1991 (REF. 00000030) y 29.4.1999 (REF. 00001054).

Es por ello que nos referiremos a estos tres principios de manera preferente, sin perjuicio de analizar igualmente como se merecen el resto de los principios rectores.

### 1.1 Principio de igualdad o de equivalencia entre las aportaciones y las adjudicaciones

#### 1.1.1 Formulación legal y jurisprudencial de este principio

Según el tenor literal del art. 173 de la LRDA, las fincas de reemplazo han de constituir "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". *Prima facie*, podría parecer que esta formulación legal del principio de igualdad quedaría desmentida por la previsión del art. 202 del mismo cuerpo normativo, que autoriza la aplicación de sendas deducciones sobre el valor de las aportaciones; pero ya veremos acto seguido que esta aparente incongruencia tiene una explicación lógica en la doctrina legal del TS.

La jurisprudencia se ha referido a este principio con formulaciones muy diversas:

- Unas veces, el Alto Tribunal ha reconocido explícitamente que la reordenación de la propiedad que comporta la CP se ha de llevar a cabo en base al principio de igualdad entre las parcelas aportadas y las fincas de reemplazo recibidas a cambio. En este sentido se manifiesta el Tribunal Supremo, por ejemplo, en las STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), 6.2.1989 (Arz. 978), 14.1.1997 (Arz. 547) y 16.1.1997 (Arz. 575).

- En otras sentencias, la confianza del TS en la aplicabilidad estricta del principio de igualdad parecía tambalearse. La STS de 10.6.1977 (Arz. 3359), por citar un ejemplo, interpretaba que el régimen jurídico de la CP implica riesgos para los afectados "por las dificultades que ofrece el logro de compensaciones en terrenos, absolutamente equivalentes".

Posiblemente sea por esta dificultad que otras sentencias del TS han procurado flexibilizar la rigidez del término "igualdad". Así, la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380) considera que, en el caso que en ella se analiza, la lesión económica alegada "no alcanzaba la cuota de alteración del principio de igualdad". Seguía así manteniendo la apelación al principio de igualdad, pero interpretándolo de una manera más flexible, hasta el punto de admitir la posibilidad de que hubiera diferencias entre el valor aportado y el adjudicado<sup>169</sup>.

- Dando comienzo a la que se ha acabado convirtiendo en la jurisprudencia mayoritaria, la STS de 30.1.1974 (Arz. 700) substituía la referencia a la igualdad por la alusión a lo que

---

<sup>169</sup>Esta es la interpretación que han adoptado en la práctica las Administraciones gestoras españolas de la CP, pero que, sin embargo, ha sido desautorizada explícitamente por la jurisprudencia ahora dominante, concretada en la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), en los términos que seguidamente expondremos.

En otros países, ha sido el propio legislador el que ha establecido esta matización del principio de igualdad, admitiendo determinados márgenes de tolerancia entre los valores aportados y los recibidos a cambio. En Portugal, sin ir más lejos, el art. 11 de la LCP-POR/1 dispone que el valor de las fincas de reemplazo que se adjudiquen al concluir el procedimiento ha de equivaler al de las parcelas aportadas a la concentración "*excluído o valor das parcelas da reserva de terras neles incorporadas*" y bien entendido que "*a equivalência estabelecida ... não se considera prejudicada quando a diferença não exceder 5 % do valor exacto que deveria ser reatribuído*". Siguiendo este mismo criterio regulador, la renovada redacción del art. L.123-4 del *Code Rural* francés autoriza a la *Commission départementale* a establecer "*tolérances*" de hasta el 20 % del valor aportado, cosa que se nos antoja una exageración difícilmente asumible, siendo posiblemente ésta una de las principales razones por las que se publican tantos libros y artículos contra la CP francesa, que, por lo demás, está ahora bastante bien regulada.

denomina "principio de equivalencia valorativa entre las parcelas aportadas y las objeto de adjudicación". Esta nueva expresión ha hecho fortuna, habiendo sido acogida desde entonces por una infinidad de sentencias<sup>170</sup>. De hecho, la mayor parte de las sentencias dictadas en la materia se refieren al principio de equivalencia, considerando que éste es el principio básico de la CP española. El propio legislador también utiliza esta expresión en el art. 235.a), en el que dispone que "todas las fincas de reemplazo serán inscritas sin hacer referencia ... a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican ...".

A nivel del Derecho comparado, esta formulación del principio ha tenido explícitamente acogida en el art. 6º de la LCP-LUX, a cuyo tenor "*la nouvelle distribution des terres se fera de manière à attribuer à chaque propriétaire une superficie équivalente en valeur de productivité à celle des terres possédées par lui dans le périmètre des biens à remembrer, déduction faite de la surface nécessaire aux chemins, voies d'écoulement d'eau et autres ouvrages connexes*".

- La STS de 13.6.1986 (Arz. 4728) abre una nueva vía de formulación del principio, al reconducirlo todo a la equidad. Por eso, en el caso que se analiza, el TS da la razón a la Administración gestora, aduciendo que la clasificación impugnada se ajusta "a la equidad de compensaciones que es finalidad de la concentración de conformidad con el artículo 173 de la Ley Reguladora".

- Finalmente, algunas sentencias se han expresado en el sentido de que, al final, lo que realmente interesa es que haya el necesario equilibrio entre las aportaciones y las atribuciones. Esta es la formulación empleada, por ejemplo, en la STS de 1.2.1994 (Arz. 1231), de acuerdo con la que el art. 173 de la LRDA exige "el logro de un equilibrio y equivalencia idóneos entre las superficies y calidades de las tierras ... con valores totales sensiblemente similares entre lo aportado y lo recibido" (F. J. 5º). También apelan al citado equilibrio la STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), según la cual la CP se rige por "los principios de redimensión de las explotaciones y de equilibrio entre las fincas aportadas y las adjudicadas en cuanto al valor y la clase de cultivo", así como la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), que considera que "es esencial la unidad de método para la estimación de la totalidad y cada uno de los terrenos incluidos en la concentración, para no romper el equilibrio económico".

Con tan variopintas formulaciones jurisprudenciales, el TS, más que orientar ha desorientado en la interpretación del principio de igualdad que establece el art. 173 de la LRDA. La prolongación en el tiempo de tan confusa expresión del principio de igualdad ha permitido que se extendiera por el país la convicción de que amparaba - puesto que no la objetaba frontalmente, y en alguna ocasión incluso parecía confirmarla<sup>171</sup> - la práctica de las Administraciones gestoras de no indemnizar a los propietarios afectados por las deducciones practicadas sobre el valor de sus aportaciones en los procesos de CP. Entendemos, en todo caso, que ésta es una cuestión de especial transcendencia jurídica, por lo que vamos a detenernos en su análisis pormenorizado.

#### 1.1.2 La indemnización de las deducciones ex art. 202, en el marco del principio de equilibrio entre aportaciones y atribuciones

El hecho de que ninguna de las sentencias que se ocupan de este principio rector de la CP haya opuesto el principio de equivalencia - que predomina en la doctrina legal - al principio de igualdad, que pregona el art. 173 de la LRDA, nos obliga a reflexionar sobre el modo más idóneo de compaginar ambos enunciados, teniendo en cuenta que, cuando el TS no ha estado de acuerdo con la dicción literal de la LRDA, lo ha manifestado sin tapujos y con reiteración<sup>172</sup>.

<sup>170</sup> Vid., *inter alia*, les STS de 7.11.1975 (Arz. 4880), 1.7.1976 (Arz. 4434), 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334), 16.11.81 (Arz. 5029), 26.12.1983 (Arz. 473), 10.11.1997 (Arz. 2424), 1.2.1994 (Arz. 1231) y 14.5.1998 (Arz. 4317).

<sup>171</sup> Vid., *ad exemplum*, la STS de 1.2.1994 (Arz. 1231), según la cual, debe buscarse "un adecuado equilibrio territorial teniendo en cuenta el coeficiente de reducción señalado en las Bases de la Concentración ... de una superficie de la misma clase de cultivo y valor de las parcelas aportadas, pero no necesariamente de la misma extensión".

<sup>172</sup> Es el caso, por ejemplo, del art. 218.1 de la LRDA, en el que se exige una lesión mínima de la sexta parte del valor de las aportaciones, como *conditio sine qua non* para la impugnación del acuerdo de CP en sede jurisdiccional. Una vez asentada por el TC la doctrina constitucional sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, han sido muchas las sentencias del TS que han establecido una

En consecuencia, si en este punto se limita a hablar del principio de equivalencia, sin rechazar expresamente la referencia al principio de igualdad que hace el legislador, es porque entiende que ambas expresiones se pueden compaginar de alguna manera. Cabe, pues, buscar ese punto de conexión.

Tras analizar los centenares de sentencias dictadas por el TS en materia de CP, se llega a la - para muchos, sorprendente - conclusión de que no se cuestiona la referencia a la igualdad, porque se parte de la obligatoriedad de indemnizar las que la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424) denomina eufemísticamente "minoraciones autorizadas", que, a la postre y dicho llanamente, no son otra cosa que las deducciones ex art. 202 de la LRDA.

La primera referencia jurisprudencial en la que se adivina este planteamiento jurisprudencial es la STS de 4.2.1978 (Arz. 572). A pesar de que - siguiendo la doctrina legal vigente en aquella etapa preconstitucional, no considera viable la impugnación del acuerdo de CP en sede jurisdiccional por lesión inferior a la 6ª parte, deja la puerta abierta a la reclamación de la correspondiente indemnización en vía administrativa, admitiendo que "su planteamiento sea viable en el cauce administrativo en uso de los recursos que otorgan los arts. 47 a 49 de la Ley de Concentración, sin menoscabo de otros remedios indemnizatorios". Aun reconociendo que esta argumentación se refiere a preceptos de la Ley de CP de 8 de noviembre de 1962, entendemos que es extrapolable a los de la LRDA, porque en ella nada se ha cambiado a este respecto.

La procedencia de esta extrapolación se confirmaría años más tarde en la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), que reincidía en el mismo criterio hermenéutico, confirmando - en este caso, ya en base a preceptos de la LRDA - "la posibilidad reservada al recurrente de solicitar, en la ejecución del acuerdo aprobatorio de la concentración, el valor de la diferencia inferior al sexto con cargo al fondo de financiación (artículo 171-4) teniendo en cuenta el principio general de igualdad de valor en el reemplazo proclamado en el artículo 173-a) de la Ley antes citada".

Hay que hacer, pues, una interpretación conjunta de los arts. 171-4 (rasgo identificador de la gratuidad para los interesados de las actuaciones de CP) y 202 (deducciones autorizadas), que nos llevaría a la conclusión de que las deducciones sobre el valor de las aportaciones que prevé este último precepto se han de indemnizar. De esta manera, sí que se podría hablar de igualdad entre las aportaciones y las adjudicaciones, puesto que la suma del valor de las fincas de reemplazo y las indemnizaciones recibidas como compensación de las deducciones sería idéntica al valor reconocido a las aportaciones en las BDF.

Si se acepta esta interpretación, habría una total coherencia entre el mandato legal ex art. 173 de la LRDA y la jurisprudencia que se ocupa de este precepto. La contradicción radicaría entonces en la praxis administrativa impuesta en el curso de los tiempos, que niega a los propietarios toda indemnización por las deducciones ex art. 202. De lo arraigada que está esa práctica anómala da buena prueba la numantina defensa que de ella hizo la representación procesal de la Administración gestora de Castilla-La Mancha en el litigio resuelto con la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), que finalmente fue firmemente desautorizada por el TS, al considerar que la deducción del 3 % que se debatía constituye una lesión patrimonial, y como tal, se debe indemnizar.

Esta interpretación nos acercaría más a la realidad de la CP francesa, en la que las "communes" afectadas pueden aprovechar la oportunidad de la concentración para aumentar su patrimonio funduario<sup>173</sup>; pero no a costa del patrimonio de los agricultores, sino abonándoles su coste real. Con la praxis seguida por las Administraciones gestoras españolas, en cambio, los Ayuntamientos consiguen acrecer el patrimonio municipal de forma gratuita, mediante la cesión liberal de las denominadas "tierras sobrantes" de la masa común, que suelen hacerles las Administraciones gestoras a los tres años de haber concluido el procedimiento de CP.

---

interpretación correctora de este precepto legal, de forma que permita el acceso a los Tribunales, incluso en el caso de que el perjuicio económico no llegue a la sexta parte exigida inicialmente.

<sup>173</sup>Como testifica ANDAFAR, *Le remembrement, outil ..., op. cit.*, pág. 5, "la commune peut acquérir jusqu'à 2 % des surfaces remembrées, en les payant bien entendu aux propriétaires, mais sans qu'aucun d'entre eux ne soit particulièrement affecté. Ce principe s'étend d'ailleurs aux ouvrages collectifs d'intérêt régional ou national, comme les autoroutes".

Aquí radicaría la clave que venimos buscando, que permite entender por qué la jurisprudencia nunca ha puesto en duda la alusión del art. 173 de la LRDA a la igualdad. La explicación, como hemos dicho, está en que el TS - contrariamente a lo que se había interpretado hasta ahora - dictaba su jurisprudencia sobre el principio de equivalencia dando por supuesto que la Administración gestora debía indemnizar las deducciones que efectuara a los afectados.

Es la sentencia que ahora nos ocupa la que finalmente ha desvelado el misterio, y, a nuestro parecer, lo ha hecho de forma magistral y con una lógica aplastante: frente a la torticera argumentación de la Administración - que intenta tergiversar incomprensiblemente el sentido del art. 202.3, haciéndole decir que siempre tiene que practicarse la deducción del 3 % que prevé el primer punto del precepto -, el Alto Tribunal contraargumenta con estas juiciosas palabras, que vinculan la alusión del art. 173 a la igualdad con la obligación de indemnizar la deducción que en cada caso se practique: "aunque esa deducción se estime implícita según el número 3º de ese precepto, no es óbice a que se compense económicamente a quien experimenta esta lesión patrimonial en virtud del principio de igualdad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución, y el de la tutela efectiva del derecho, del que se vea afectado por un procedimiento de concentración parcelaria de que se le adjudique, 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 artículo 173.a) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario". De esta manera tan lisa y llana, el TS está evidenciando la incongruencia de la práctica administrativa de no indemnizar las deducciones practicadas.

Para salvar la incongruencia, debería practicarse la reordenación de la propiedad con el mínimo de deducciones, y en el bien entendido de que esas deducciones no han de ser consideradas gratuitas para la Administración, si no que las ha de indemnizar, cualquiera que sea su importe.

Se podrá replicar que la implementación de este criterio haría tambalearse los fundamentos sobre los que se había asentado hasta ahora la gestión de las actuaciones de CP. Y esto es cierto; pero la última jurisprudencia del TS, como acabamos de ver, no deja ninguna duda al respecto. La citada STS de 14.1.1997 afirma taxativamente que las deducciones practicadas durante la concentración se han de indemnizar económicamente, y - lo que es más importante, a los efectos que ahora nos ocupan - no presenta este criterio como una innovación hermenéutica, si no que, bien al contrario, resalta que éste es el criterio que siempre ha mantenido el TS.

A tales efectos, el Alto Tribunal hace una interpretación conjunta de los arts. 202 y 218 de la LRDA, recalcando que ya existe una consolidada jurisprudencia de conformidad con la cual el requisito que establece el art. 218 de una lesión mínima de la sexta parte del valor de las aportaciones, como *conditio sine qua non* para la impugnación del acuerdo de CP, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE. Recuerda especialmente que, según esa jurisprudencia, la única interpretación admisible en el momento presente de dicho precepto de la LRDA es que, "si la lesión alcanza la sexta parte del valor de las fincas aportadas da lugar a la rectificación del acuerdo de concentración y si es menor a la compensación económica".

Partiendo de esta base jurisprudencial, la sentencia de referencia infiere que "de ser precisa la deducción de un 3 % ..., si el perjuicio económico es inferior a la sexta parte de su valor da derecho también a su compensación económica, ... según exige la congruente interpretación de los artículos 202 y 218 de la citada Ley, pues la jurisprudencia sin condicionar el origen de la lesión patrimonial ha declarado ser indemnizable cualquiera que sea su cuantía en relación con el valor de las fincas aportadas". Dicho de otro modo, ésta es la doctrinal legal vigente actualmente en esta materia, y como tal doctrina legal, forma parte del régimen jurídico de la CP, lo que quiere decir que es de obligado cumplimiento para todas las Administraciones - que, como proclama el art. 103 CE, han de actuar "con sometimiento pleno a la ley y al Derecho" -, por mucho que ello pueda escandalizar a los gestores y a la doctrina científica.

Si los sólidos - y, a nuestro juicio, impecables - argumentos que utiliza esta sentencia y la jurisprudencia en la que se apoya no fuesen suficientes para justificar la necesidad imperativa de indemnizar las deducciones practicadas en cada proceso de CP, todavía podríamos añadir

un fundamento constitucional, que confirma el acierto de este criterio hermenéutico: el art. 33.3 CE ofrece argumentos suficientes para considerar que la negativa de las Administraciones gestoras de la CP a indemnizar las deducciones que aplican carece de fundamento jurídico en nuestro ordenamiento constitucional, puesto que en él se estipula categóricamente que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos si no por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes". En el caso de las deducciones ex art. 202 de la LRDA, se produce una privación de bienes y derechos, ya que las superficies que se correspondían con el valor deducido de las aportaciones a la CP acaban pasando del sector privado al sector público. Esta privación sólo sería admisible constitucionalmente si se cumpliesen los dos condicionamientos que impone el precepto transcrito: la existencia de una causa justificada de utilidad pública o interés general y la compensación mediante la correspondiente indemnización.

En las deducciones previstas en dicho precepto legal, puede afirmarse que concurre el primero de ambos requisitos, ya que cada CP es preceptivamente declarada de utilidad pública, por imperativo del art. 172 de la misma norma legal. No está presente, en cambio, el segundo requisito, que es igualmente imprescindible, ya que los propietarios afectados no reciben a cambio ninguna indemnización. No la recibían en tiempos del IRYDA y siguen sin percibirla en las concentraciones que se gestionan actualmente por parte de las Administraciones gestoras de las respectivas CC. AA.

Sorprendentemente, nadie parece tener ni la mínima duda sobre la posible inconstitucionalidad de las deducciones no compensadas. No hemos podido encontrar ni un solo estudio sobre la CP que haya advertido esta discordancia entre esa práctica administrativa y el art. 33.3 de la Constitución. Queremos entender que todos siguen dando por bueno el idílico razonamiento publicado en su momento por GOMEZ GOMEZ-JORDANA - ahora totalmente desautorizado por el TS -, según el cual en la CP no existe contraposición, si no coordinación, entre el interés público y los intereses privados, argumento que le llevó a afirmar que "la coordinación de intereses excluye la idea de la indemnización"<sup>174</sup>.

Sea por esta influencia de la doctrina clásica de la CP o por cualquier otra causa, el caso es que el criterio de la no indemnización de las deducciones había constituido hasta ahora una cuestión tan pacífica que incluso el mismo TS parecía haber ignorado dicha incongruencia, ya que en diferentes sentencias apelaba al valor añadido o emergente de la CP para negar la existencia de lesión económica (*vid.*, *inter alia*, las STS de 30.4.1990, Arz. 2812, y 8.2.1991, Arz. 1037).

Finalmente, sin embargo, la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) ha puesto las cosas en su lugar, declarando taxativamente y en términos incuestionables que las susodichas deducciones han de ser objeto de indemnización, y estableciendo al efecto los siguientes criterios hermenéuticos:

1º) Se confirma la vigencia del principio de igualdad, que se lleva hasta sus últimas consecuencias. Tanto es así que se condena a la Administración gestora porque no ha compensado la totalidad de las diferencias que existían entre las aportaciones y las atribuciones ("no estando probado en el expediente la compensación de la diferencia por defecto existente entre la superficie de dichas fincas, reconociendo la Administración que la adjudicada fue inferior a la aportada, como tampoco en su totalidad compensado su menor valor ...").

2º) El citado principio de igualdad ya se infiere de la interpretación conjunta de los arts. 173, 200 y 218.1 de la LRDA, habida cuenta que:

---

<sup>174</sup>Por nuestra parte, hemos de señalar que la doctrina clásica nos merece un gran respeto y consideración; pero no entendemos que este respeto haya de comportar una lectura acrítica de sus planteamientos, que es lo que suele hacer la dogmática contemporánea de la CP. Por contra, creemos que aquella doctrina científica ha de ser objeto de una reconsideración a la vista de la normativa vigente - muy especialmente, a la vista de la Constitución - y de la jurisprudencia. Haciéndolo así, comprobaremos que, en el caso comentado, el análisis nos conduce a una conclusión bien diferente de la que en su momento infirió GOMEZ GOMEZ-JORDANA de la regulación de la CP entonces vigente.

- El art. 173 establece el principio de igualdad, exigiendo que "se adjudique, 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".

- El art. 202 autoriza a practicar unas deducciones, que en conjunto no pueden sobrepasar la sexta parte del valor de las aportaciones.

- El requisito que impone el art. 218.1, en el sentido de que únicamente se puede presentar recurso contencioso administrativo contra el acuerdo en el caso de que se ultrapase esa diferencia máxima autorizada de la sexta parte del valor de las aportaciones, es inconstitucional, puesto que "vulnera el derecho de obtener la tutela judicial efectiva de los Tribunales, artículo 24.1 de la Constitución".

- El mentado art. 218.1 de la LRDA no se puede interpretar *ad pedem literae*, si no que se debe hacer de él una interpretación teleológica. A modo de ejemplo, se citan las dos sentencias del TS que, como veremos más adelante, fueron abanderadas en la aplicación a la CP de la doctrina constitucional sobre la supresión de los obstáculos formales que impiden el acceso a los Tribunales: las STS de 6.11.1981 (Arz. 4758) y 6.12.1985 (Arz. 6380). Se fundamenta en ambas sentencias, por entender que en ellas se hizo una correcta lectura del citado precepto legal, ya que "interpretándolo atendiendo a la finalidad de ese procedimiento sostienen la doctrina ya reiterada de que si la lesión alcanza la sexta parte del valor de las fincas aportadas da lugar a la rectificación del acuerdo de concentración y si es menor a la compensación económica".

- En congruencia con esta interpretación constitucional del art. 218.1 de la LRDA, el Alto Tribunal llega a la trascendental conclusión de que "se infiere que de ser precisa la deducción de un 3 % de las fincas aportadas para hacer posible la concentración parcelaria si el perjuicio económico es inferior a la sexta parte de su valor da derecho también a su compensación económica". De esta manera tan diáfana rechaza el *iter* discursivo de la Administración gestora de Castilla-La Mancha, que impugnaba la sentencia del Tribunal *a quo* (el TSJ de la C. A. se había pronunciado en el mismo sentido), alegando que se había infringido el art. 202 de la LRDA "al no tener en cuenta el 3 % de detracción de las fincas aportadas para el ajuste de las adjudicaciones, que se estimará siempre incluidas según el último párrafo de ese precepto". Prescindiendo de que este último inciso no se corresponde con lo que realmente establece el precepto de referencia, lo que aquí más interesa es la desautorización sin paliativos que el TS hace de este razonamiento de la Administración gestora, aclarando que el cómputo de la lesión económica causada a los propietarios no debe iniciarse a partir del valor reducido de las aportaciones (es decir, del valor reconocido a las parcelas aportadas, una vez practicada la deducción decidida en el correspondiente proceso de CP), si no a partir de la integridad del valor de esas aportaciones.

3º) Esta interpretación no sólo se infiere del articulado de la LRDA y de la jurisprudencia que ha hecho de él una correcta interpretación, si no que se corresponde también con los mandatos constitucionales de los arts. 14 y 24.1 CE: "La deducción del tres por ciento del valor de las fincas aportadas que se estima por la Administración que en su caso procedería de conformidad con el artículo 202 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y, en consecuencia restar de su valoración este 3 % y con ello disminuía la cantidad fijada como indemnización compensatoria por la sentencia apelada, aunque esa deducción se estime implícita según el número 3º de ese precepto, no es óbice a que se compense económicamente a quien experimenta esta lesión patrimonial en virtud del principio de igualdad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución, y el de la tutela judicial efectiva del derecho, del que se vea afectado por un procedimiento de concentración parcelaria de que se le adjudique ... 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".

En síntesis, podemos llegar a la conclusión de que la contradicción que *prima facie* parecía detectarse entre el postulado de igualdad formulado en el art. 173.a) de la LRDA y las deducciones ex art. 202 del mismo texto legal era más aparente que real. Lo que pasa es que las Administraciones gestoras de la CP han hecho hasta ahora una lectura sesgada de estos

preceptos, ya que se han basado en una interpretación aislada del tenor literal del art. 202, en vez de hacer de él - como sería procedente - una interpretación teleológica y sistematizada, poniéndolo en relación con el resto de la regulación de la CP y con el conjunto del ordenamiento constitucional.

Esta es la gran aportación de la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), que no dudamos en calificar de trascendental para el desarrollo futuro de la CP española, porque marca un punto de inflexión en la gestión de estas actuaciones públicas. Por añadidura, puede ser también un revulsivo para los legisladores, ya que el hecho de tener que indemnizar las deducciones que se practiquen en los procesos de CP puede suponer un encarecimiento extraordinario de la gestión, lo que obligaría a replantearse el principio de gratuidad que actualmente singulariza a la regulación española de esta mejora, a diferencia de lo que sucede en la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno. Caso contrario, si las Administraciones gestoras no ven aumentadas sus dotaciones presupuestarias, tendrían que reducir proporcionalmente sus actuaciones en este ámbito.

De momento, lo que resulta patente es que ha de desaparecer la incongruencia que hasta ahora ha habido entre el principio de igualdad proclamado por el legislador - que ahora queda confirmado íntegramente, sin necesidad de acudir a los subterfugios terminológicos mentados *supra* - y la práctica de deducciones no indemnizadas que se había impuesto en toda España.

Es por ello que consideramos que siempre habrá un *ex ante* y un *ex post* de esta sentencia, porque por primera vez ha establecido de forma palmaria e inequívoca que la igualdad proclamada por el legislador no puede resultar desvirtuada por las deducciones autorizadas, si no que tales deducciones se han de interpretar únicamente como un instrumento que la legislación pone en manos de la Administración gestora para que pueda llevar a cabo más fácilmente las complejas actuaciones de concentración, en el bien entendido de que, caso de utilizarse, se han de indemnizar idóneamente. Es decir, que la igualdad entre las aportaciones y las atribuciones tan sólo puede llegar a ser matizada en el sentido de que - cuando la sustitución sea necesaria para realizar la CP - se puede llegar a substituir tierra por dinero; pero nunca se pueden practicar deducciones sobre el valor de las aportaciones sin la pertinente indemnización económica.

De nada serviría tratar de esquivar esta responsabilidad aduciendo que eso lo ha establecido una sola sentencia y, por ende, no constituye aún doctrina legal. Tal *iter* discursivo estaría abocado al fracaso más absoluto, por estas razones:

1ª) La STS de 14.1.1997 (Arz. 547) se fundamenta en la doctrina legal vigente hasta ahora, y lo hace aclarando que esta jurisprudencia no autoriza la práctica administrativa de las deducciones sin indemnización. Apela, a estos efectos, a la hermenéutica de las STS de 6.11.1981 (Arz. 4758) y 6.12.1985 (Arz. 6380), partiendo de la base de que esta última es la sentencia en la que se sustenta la doctrina mayoritaria del TS de los últimos decenios. No hay innovación, por tanto, sino aclaraciones, consolidando así una doctrina legal subsistente.

2ª) Dos días después de esta sentencia, la STS de 16.1.1997 (Arz. 575) volvía a confirmar la vigencia del principio de igualdad entre las aportaciones y las atribuciones, reafirmando que, para la consecución de los objetivos de la CP, "se adjudica a los propietarios, 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".

3ª) Para acabar, el criterio de la indemnización de las deducciones practicadas se encuentra subyacente en la afirmación que incluye el F. J. 2º de la STS de 5.2.1998 (Arz. 430), que hace expresa referencia a las que denomina "las compensaciones restablecedoras del principio de igualdad entre lo aportado y lo recibido a que hubiere lugar".

Entendiéndolo así, sí que se podría hablar de un auténtico principio de igualdad entre las aportaciones y las atribuciones, con lo que el art. 173.a) de la LRDA recuperaría la coherencia que le había quedado negada por efectos de una práctica administrativa - que no por generalizada dejaba de ser anómala, como finalmente ha demostrado el TS cuando la Administración gestora de Castilla-La Mancha la ha pretendido defender en sede jurisdiccional -



, que siempre ha negado el derecho de los propietarios a ser indemnizados por las deducciones practicadas sobre el valor de sus aportaciones a la CP. Por tanto, ya se puede asegurar con plena seguridad que la praxis administrativa de no indemnizar las deducciones ex art. 202 de la LRDA es incompatible con la legalidad vigente.

El descubrimiento de esta evidencia jurídica puede comportar una auténtica revolución en la gestión de la CP española, que hasta ahora le había cerrado los ojos; pero es la interpretación que se infiere de la jurisprudencia, así como de los preceptos legales y constitucionales que hemos traído a colación, con especial mención del art. 33.3 de la Constitución, que proscribía la confiscación de bienes, o sea, la privación de bienes sin la correspondiente indemnización. La doctrina legal que acabamos de exponer sintoniza, por otra parte, con lo que ya se está aplicando en otros países de nuestro entorno, como Suiza, Luxemburgo y Alemania<sup>175</sup>, aunque también hay algún país que considera no indemnizables las deducciones que se practican<sup>176</sup>.

Si acaso, habría una matización a hacer, igualmente fundamentada en la doctrina legal del TS: la teoría jurisprudencial del valor añadido por la CP a los terrenos concentrados, que parte de la consideración de que la CP beneficia a todos. Por esta razón, la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424) indica que "no puede olvidarse que la concentración parcelaria produce unos beneficios para todos los propietarios incluidos en la misma", lo que lleva al TS a declarar que "en las valoraciones de fincas afectadas por la concentración, se han de apreciar no sólo los perjuicios y disminuciones en el patrimonio, si no los beneficios e incrementos en el mismo". Este criterio jurisprudencial se refiere, no obstante, a un valor etéreo y difícilmente cuantificable, porque nos remite a los beneficios que la CP aporta al conjunto de la zona concentrada, en forma de racionalización de la propiedad fundiaria, nueva red de caminos, desguaces, etc.

Cabe precisar, en todo caso, que esta jurisprudencia no niega el derecho a la indemnización por la lesión económica que eventualmente se provoque en determinados propietarios, si no que tan sólo la modula, obligando a tener en cuenta el citado valor añadido en el análisis comparativo entre el valor de las parcelas aportadas por los recurrentes y el de las fincas de

---

<sup>175</sup>En Suiza, la primera diferencia con nuestra praxis administrativa es que se procura evitar todo tipo de deducciones sobre las parcelas aportadas. No se sigue, por tanto, la práctica sistemática de las deducciones ex art. 202, que caracteriza a la gestión española de la CP. Ello no es óbice para que en algunos procesos de CP se tengan que practicar algunas deducciones, pero en el bien entendido de que éstas están sometidas al doble criterio de la excepcionalidad de tales deducciones y de su ineludible indemnización. La *Office Fédéral de l'Agriculture* lo tiene muy bien asumido y declara sin rodeos que las mínimas deducciones que en contadas ocasiones es preciso practicar deben ser indemnizadas por su valor venal (cfr. F. HELBLING, División des Améliorations Structurelles. Office Fédéral de l'Agriculture, *Comunicación personal del 28 de enero de 1997* (ref. kre/stl/bor, núm. 901.23/97). En Suiza, pues, sí que se puede afirmar con propiedad que la CP se rige por el principio de igualdad entre las aportaciones y las adjudicaciones, porque hay identidad de valor entre las aportaciones y las atribuciones sumadas a las indemnizaciones abonadas por eventuales deducciones puntuales.

En Luxemburgo, el art. 6.1 prevé únicamente una deducción equivalente a la del art. 202.2 (no incluye, en cambio, la del art. 202.1, que, a nuestro parecer, se debería suprimir por injustificada), y en cualquier caso, el art. 19 *bis* dispone explícitamente (como requiere la última jurisprudencia del TS español, a falta de la necesaria referencia legal) que, si se practica esta deducción, se ha de indemnizar. A tenor de este último precepto, "*L'emprise du projet peut aussi être prélevée, en totalité ou partie, sur l'ensemble des parcelles sises à l'intérieur du périmètre subit, sur l'ensemble de son apport à l'opération du remembrement, un prélèvement proportionnel à la superficie apportée dans le remembrement. Les indemnités revenant aux propriétaires sont fixées de commun accord entre le maître de l'ouvrage, le collègue des syndicats de l'association syndicale de remembrement ... et l'Office*".

Por lo que respecta a Alemania, la sentencia del comunitario Tribunal de Primera Instancia de 28.4.1998, *affaire T-184/95, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbh* contra el Consejo de la UE y la Comisión Europea, pone en evidencia que en dicho país también se indemnizan las deducciones. Aunque la sentencia no se circunscriba estrictamente al ámbito de la CP, sí que le hace referencia. Después de señalar que "la Comisión destaca que las referencias que la demandante hace a la jurisprudencia alemana versan sobre lesiones al derecho de propiedad de bienes inmuebles ... derivadas de la adopción de medidas estatales en materia de construcción o concentración parcelaria", el Tribunal comunitario compara estas indemnizaciones de los procesos de CP con las que se abonan en caso de expropiación forzosa, indicando al efecto que "el Derecho alemán permite obtener la indemnización de todas las pérdidas económicas causadas por un "perjuicio equivalente a una expropiación".

<sup>176</sup>En Francia, el art. L.123-4 de la LCP-FRAN prevé la práctica de una deducción sobre las aportaciones, que el art. L.123-8 declara explícitamente no indemnizable, disponiendo que "*l'assiette des ouvrages mentionnés aux 1º, 3º et 5º est prélevée sans indemnité sur la totalité des terres à remembrer*".

reemplazo que han recibido a cambio. Son muchas las sentencias<sup>177</sup> que apelan a este factor moderador de la lesión computable a los efectos del art. 218.1, en relación al principio de igualdad entre las aportaciones y las atribuciones, que prevé el art. 173 de la LRDA. Pero la que más interesa - por su claridad y porque es la última sentencia que se ha pronunciado al respecto - es la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), en la que encontramos un ejemplo práctico de cómo el criterio del valor añadido condiciona el cómputo del perjuicio económico alegado por los recurrentes, hasta el extremo de determinar la inexistencia de lesión.

En el caso analizado, el Alto Tribunal considera que, frente al moderado desequilibrio demostrado entre las aportaciones y las adjudicaciones de fincas ("ciertamente el valor de las fincas de reemplazo es inferior al de la finca aportada, pero sólo en la muy exigua cantidad de 9.500 pesetas según el dictamen pericial"), cabe entender que no existe una lesión, porque el valor añadido de la CP es superior a este perjuicio económico: "se trata de un perjuicio de cuantía económica rotunda y claramente muy inferior al beneficio que obtuvo mediante asignación de fincas de reemplazo en sustitución de las que eran de su propiedad individual". En consecuencia, añade, "no sólo no sufrió lesión ninguna considerando las operaciones de concentración parcelaria en su conjunto, si no que incluso obtuvo un beneficio".

En este caso concreto, estaba muy claro el predominio del valor añadido por la concentración, ya que la diferencia de valor demostrada era tan sólo 9.500 pesetas, pero lo que no se puede pretender es que el criterio del valor añadido sirva para desvirtuar con carácter general la obligación de indemnizar las deducciones ex art. 202 de la LRDA. No se puede olvidar, a estos efectos, que en el caso analizado en la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), la Administración de Castilla-La Mancha basaba sus argumentos en la doctrina legal que acoge el criterio del valor añadido, y, aun así, el TS la acabó condenando por no haber abonado las indemnizaciones debidas.

## 1.2 Principio de concentración al máximo

El TS siempre ha reconocido una gran importancia a este principio, que se desprende diáfananamente de la propia denominación de la institución. Esta tendencia jurisprudencial era más evidente en los años setenta, en el curso de los que abundan las sentencias - como las STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334) y 10.10.1978 (Arz. 3326) - que incluso elevan el principio de concentración a la categoría de finalidad única de la CP. En todas ellas aparece reproducida la consideración de que la CP no tiene otra finalidad que la de "adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra y cultivo a la de las parcelas aportadas".

Con el paso del tiempo, este maximalismo se ha ido moderando paulatinamente; pero, aun así, el TS sigue considerándolo como uno de los dos principios rectores por excelencia de las actuaciones de CP. La STS de 27.10.1990 (Arz. 7554) ya interpretó que "los dos grandes principios inspiradores de la concentración parcelaria son el de la concentración al máximo posible ... y el de la equivalencia ...". De manera similar, aluden al carácter esencial de este principio las sentencias de 1.2.1994 (Arz. 1231) y 10.11.1997 (Arz. 2424), en las que se repite el criterio de que "la concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución ...".

El principio que nos ocupa está vinculado con la tradicional aspiración de conseguir que cada propietario tenga reunidas todas sus propiedades en una sola finca. Se tiende, pues, al denominado "coto redondo", que el art. 23.1 de la LRDA define como "un solo cuerpo o pieza de terreno limitada por un lindero continuo", objeto utópico<sup>178</sup> al que aspiraban los primeros

---

<sup>177</sup> Vid., *inter alia*, las STS de 4.11.1998 (Arz. 8496), 8.2.1991 (Arz. 1037), 13.3.1991 (Arz. 1815), 10.11.1997 (Arz. 2424), 22.1.1998 (Arz. 1257) y 12.3.1998 (Arz. 3490).

<sup>178</sup> Para comprobar cuán alejado está de la realidad de la CP española este objetivo de finca única, baste observar el ejemplo práctico de los datos estadísticos que nos ofrece Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, "Navarra Agraria", nº 83, marzo-abril de 1994, donde se examinan los resultados obtenidos en las zonas navarras con las actuaciones ya concluidas. En la fecha analizada, se había practicado la CP en un total de 282 zonas, que afectaban a 120.688,7 hectáreas, constituidas *ex ante* de la CP en 257.399 parcelas, pertenecientes a un total de 18.736 propietarios. Al final de las actuaciones, se habían adjudicado a los propietarios 42.060 fincas de reemplazo, lo que

agricultores españoles, como Fermín CABALLERO, defensor del "coto acasariado"<sup>179</sup>.

Pese a la contundencia de los planteamientos jurisprudenciales apuntados, hemos de puntualizar que este principio no opera con carácter absoluto, si no únicamente a nivel de *desideratum*, sin que los propietarios puedan exigir a la Administración gestora que les adjudique el citado coto redondo. Basta ver la ubicación de este principio, en el art. 173 de la LRDA, para comprobar que la concentración al máximo no constituye la finalidad primaria de la CP española, si no tan sólo una de las finalidades instrumentales que han de orientar la labor concentradora. Es por ello que entendemos que sería más acertado huir de la equiparación del principio con la finca única y derivar su formulación hacia unos planteamientos menos maximalistas. Así lo ha hecho el propio TS en múltiples sentencias, entre las que podemos destacar las siguientes:

- En el curso de los años setenta, la STS de 7.7.1977 (Arz. 685) se limitaba a mencionar de refilón el objetivo del coto redondo -en términos similares a los del art. 173.a) de la LRDA-, al comentar las finalidades de la CP: "... las finalidades de la concentración - asignación de coto redondo o reducido número de fincas de superficie equivalente a las poseídas...".

- En los años ochenta, la STS de 6.10.1981 (Arz. 4078), se refería al objetivo del "coto redondo o el menor número posible de fincas", al que igualmente aludía la STS de 5.2.1985 (Arz. 994), según la cual, "con estas operaciones se persigue principalmente la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, sustituyendo la dispersión de parcelas por la concentración en un coto redondo, o en el menor número posible ...".

- Ya en los años noventa, la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), tras dejar bien sentado el criterio de que "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria ... sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo" (F. J. 6º), acaba haciendo referencia "al índice de concentración logrado", del que asegura que "es la finalidad esencial señalada por el artículo 173 LRDA". Reproduciendo prácticamente el tenor literal de la letra a) de este precepto legal, la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) también admite que no resulta imprescindible atribuir a todos los propietarios una sola finca, si no que basta con que la tierra que corresponde a cada uno de ellos "se adjudique, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo".

Se confirma, por tanto, la vigencia y la preponderancia actual de este principio. Ahora bien, ello no significa que cada propietario tenga el derecho a exigir que le sea atribuida una sola finca, porque hay una doble matización a hacer a este respecto:

1ª) Este y todos los principios que informan la CP son de carácter general, o sea, que se predicán del conjunto de la concentración, y no necesariamente se han de aplicar a todos y cada uno de los propietarios y fincas del perímetro a concentrar. Aunque las palabras iniciales del F. J. 5º de la STS de 4.3.1997 (Arz. 928) dan a entender lo contrario, al manifestar que "la interpretación de tal precepto [se refiere al art. 173 de la LRDA] conduce a considerar que los sistemas referidos van dirigidos a todos los propietarios sujetos al procedimiento de concentración parcelaria conjunta e individualizadamente", finalmente se confirma el criterio que aquí venimos defendiendo, concluyendo el razonamiento con esta taxativa aseveración: "De manera que el logro o frustración de los fines perseguidos por el proyecto citado, debe valorarse atendiendo al conjunto de la operación de concentración".

2ª) Los principios en cuestión no tienen un carácter absoluto, por lo que las Administraciones gestoras sólo están obligadas a aplicarlos en la medida en que lo permitan

---

quedará muy lejano del teórico objetivo del "coto redondo".

<sup>179</sup> Vid. Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de ...*, op. cit., págs. 195 y sgs. Hay que precisar que la similitud entre los objetivos del "coto redondo" de la CP y del "coto acasariado" de Fermín CABALLERO es tan sólo relativa, dado que, como atinadamente puntualiza Manuel GONZALEZ-MORENO Y BALDA, *Concentración Parcelaria y Cotos Acasariados*, Imprenta y Librería Egaña, Vitoria, 1951, pág. 87, "el problema de la concentración parcelaria es muy distinto al de los cotos familiares acasariados aunque demasiadas veces se barajan, mezclan y confunden ambos conceptos". La verdad es que no le falta razón, porque, aunque el "coto acasariado" se puede intentar conseguir reuniendo en él una serie de pequeñas parcelas (supuesto en el que se asemejaría a la CP), también se puede conseguir dividiendo un latifundio en fincas de tamaño suficiente para el mantenimiento de una familia (supuesto en el que se distanciaría de la CP para aproximarse a los objetivos de la colonización agraria).

las circunstancias concretas en que se desenvuelve cada proceso de CP.

Este criterio de flexibilidad se confirma en la STS de 4.3.1997 (Arz. 928), que, tras enunciar los principios primarios y los que sirven para atemperarlos, puntualiza: "Claro está que todo ello se verificará en función de las posibilidades reales de actuación material y de la configuración de intereses de los diversos propietarios afectados". Es un criterio hermenéutico irrefutable, que tiene un evidente fundamento jurídico en la expresión "se procurará", con la que el art. 173 encabeza la relación de los objetivos que ha de intentar atender la Administración gestora, para conseguir la finalidad primordial, que el mismo precepto concreta en "la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". Así lo reconoce también la citada sentencia, que confirma esta idea añadiendo que "por ello el art. 173 ... alude a que "se procurará" en la medida de lo posible en relación con las circunstancias concretas concurrentes, la ordenación de tales actuaciones en la forma concreta allí indicada, dada la interdependencia de los intereses y pretensiones de los afectados por la concentración parcelaria".

Esta pauta interpretativa confirma lo que ha sido un criterio jurisprudencial mantenido incluso antes de la entrada en vigor de la LRDA, como lo demuestra la STS de 14.11.1967 (Arz. 4653), que ya advirtió que la citada expresión "se procurará" se ha de interpretar como un "intento legislativo", o sea, que no obliga a conseguir los objetivos enunciados en cada uno de los procesos de CP, si no que es simplemente una orientación para el actuar de la Administración gestora.

De tal manera, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, se reconduce el principio de concentración a los términos que efectivamente le corresponden, como la aspiración de dotar a cada propietario de un número de fincas cuanto más reducido mejor.

Aun así, el ideal de toda concentración - objetivamente considerada - sigue siendo que cada propietario acabe teniendo una sola finca de reemplazo. El legislador francés es bien consciente de ello, y lo ha demostrado dando a este principio de concentración al máximo un carácter mucho más imperativo que el que le atribuye la LRDA, ya que el art. L.123-6 de la LCP-FRAN dispone taxativamente que *"sauf exception justifiée, il n'est créé qu'une seule parcelle par propriétaire dans une masse de répartition"*. La Administración viene obligada a dar una sola finca a cada propietario, y, si no lo hace, ha de justificar caso por caso la causa del incumplimiento.

### *1.3 Principio de ponderación de los intereses públicos y privados en juego*

En primer lugar, damos por reproducida aquí toda nuestra profusa exégesis sobre la naturaleza pública de la CP, para dejar bien sentado que, contrariamente a lo que se había afirmado en el curso de los años sesenta, esta institución tiene unas finalidades eminentemente públicas. Cabe resaltar que el carácter público de tales finalidades está previsto, por partida doble, en el art. 171.1, que únicamente prevé la realización de la CP "por razón de utilidad pública", y en el art. 172, que prescribe que todos los Decretos de CP han de incluir necesariamente la correspondiente declaración de utilidad pública. Es por ello que la STS de 13.6.1986 (Arz. 4728) fundamenta su decisión en base al que denomina "el insoslayable e imperativo fin público de la concentración".

Dicho esto, hemos de señalar que, si con anterioridad a la Constitución nadie ponía en duda que el interés general siempre ha de prevalecer sobre los intereses privados, desde la entrada en vigor de la Constitución no siempre es así, por lo que hay que matizar adecuadamente este criterio. De hecho, esa prevalencia sólo se da en la medida en que el correspondiente sacrificio de los intereses privados sea necesario para la satisfacción de las finalidades públicas que se persiguen; pero en ningún caso ampara la intromisión en los derechos de los interesados más allá de lo que estas finalidades requieran. Extralimitarse en este sentido sería una manifestación de abuso de poder, y, por ende, comportaría la anulación de las actuaciones así viciadas. Este principio general tiene una gran incidencia en materia de CP, lo cual nos obliga a incluirlo entre los principios rectores de esta institución, a cuyo objeto nos basaremos en la última jurisprudencia nacional e internacional, que ha incidido sobre él de forma creciente.

Esas jurisprudencias nacional e internacional ya se han pronunciado en diferentes ocasiones

en el sentido de que lo que se ha de buscar en todo caso es la ponderación entre todos los intereses en juego, en el bien entendido de que esa ponderación - manifestación, en definitiva, del principio de proporcionalidad - ha de afectar incluso a los intereses generales concurrentes.

Basándose - como le es propio - en el CEDH, y más concretamente en el art. 6.1 del Convenio y en el art. 1º del Protocolo núm. 1, la sentencia del TEDH de 30.10.1991 (REF. 00000030) resuelve un conflicto planteado entre los intereses privados de la parte recurrente y el interés general perseguido por la concentración, destacando que "... las autoridades austríacas gozaban de un margen de apreciación amplio para determinar las medidas necesarias para el interés general, sin otra salvedad que la de respetar el justo equilibrio pedido por el Convenio". Era éste el primer aviso del TEDH de que la incidencia de la CP sobre el derecho de propiedad no puede ser ilimitada, si no que ha de ser proporcional a las finalidades públicas que se tratan de conseguir con esta mejora. El principio de proporcionalidad aparecía así como el elemento decisivo para dilucidar si una CP se ha realizado correcta o incorrectamente, dado que este principio establece los límites de las potestades discrecionales de la Administración gestora. Así se confirma cuando el mismo TEDH manifiesta que "el Tribunal debe investigar si se ha mantenido un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo". Así, pues, la eterna oposición entre intereses públicos e intereses privados ya no se decanta siempre a favor de los primeros, si no que se ha de hallar el justo punto de equilibrio, sobre la base del principio de proporcionalidad<sup>180</sup>.

Otras sentencias del TEDH se han pronunciado en sentido similar:

- En la sentencia de 21 de febrero de 1990 (REF. 00000222), el TEDH recuerda su jurisprudencia según la cual "*l'article 1 du Protocole n° 1 exige aussi un rapport raisannable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif visé, condition non remplie si la personne concernée a eu à subir "une charge speciale et exorbitante" (voir, entre autres, l'arrêt Lithgow et autres du 8 juillet 1986 ...)*".

- En la sentencia de 29.4.1999 (REF. 00001054, *affaire Chassagnou et autres contre France*), estatuye que "para evaluar la necesidad de una medida dada, se deben observar varios principios", dando por entendido que "una restricción a un derecho consagrado por el Convenio debe ser proporcionada al fin legítimo perseguido". Confirma así que la proporcionalidad entre la teleología de una actuación pública y su intromisión en el derecho de propiedad es una referencia obligada para poder saber si esa injerencia es procedente o no.

- La sentencia de 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron contre France*) condena a Francia, por haber resultado probado que, en el curso del proceso de CP que en ella se analiza, la injerencia en el derecho propiedad de los recurrentes no había sido proporcional a las finalidades perseguidas por la CP, y por tanto, se había producido una violación del art. 1º del Protocolo núm. 1 del CEDH, a cuyo tenor "*toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international*". No es cierto, pues, que, en caso de conflicto de intereses, siempre predomine el interés general. Predominará o no, en función de la necesaria ponderación que se haga de los intereses en juego, ya que las injerencias en el derecho de propiedad han de ser proporcionadas con las finalidades de interés general perseguidas por la CP.

Como ya hemos avanzado, éste no es un criterio exclusivamente defendido por el TEDH, si no que lo podemos hallar asimismo en la más valiosa jurisprudencia del TS español. Una primera aproximación aparece en la STS de 1.2.1994 (Arz. 1231), en la que se aclara que la CP ha de atender tanto a los intereses públicos como a los privados. Lo hace al exponer los principios

---

<sup>180</sup>El mismo criterio ponderador impera en la FAO desde hace tiempo, como se puede comprobar en el trabajo de la Dirección de Montes de la FAO, *Las asociaciones forestales, op. cit.* Centrándose en el ámbito de la política forestal, el trabajo admite inicialmente que "es indudable que el interés general debe ser superior a todos los demás ...", pero acto seguido puntualiza que esta prevalencia no ha de suponer un desprecio de los intereses particulares, puesto que, al fin y al cabo, el interés general "es la suma de los intereses particulares, y no podría protegerse y aprovecharse racionalmente el monte si no se lograra amparar convenientemente a los que lo poseen, lo cuidan, lo explotan y transforman sus productos".

rectores de la institución, en los siguientes términos, que posteriormente serían reproducidos prácticamente *ad pedem literae* por las STS de 4.3.1997 (Arz. 928) y 10.11.1997 (Arz. 2424): "La concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución, atemperados por la satisfacción del interés público y del resto de los afectados, en la estabilidad de la concentración".

Si el principio que ahora nos ocupa ya se adivinaba en este reiterado mensaje jurisprudencial, la STS de 29.1.1998 (Arz. 76) lo ha venido a confirmar de manera aún más clara y precisa, al puntualizar que "es obligado significar que la propia naturaleza, objetivo y finalidad de la concentración parcelaria revelan como aspecto esencial de la misma el de compaginar en lo posible los intereses de todos y cada uno de los afectados con una actuación tan relevante también en lo que atañe a los intereses colectivos cuya satisfacción se pretende".

Una vez sentado esto, no se puede olvidar que, con las matizaciones que hemos formulado, el interés general sigue prevaleciendo por encima de los intereses privados, cuando concurren razones que avalan esa prevalencia. Y en materia de CP, el ejemplo más claro lo tenemos en el art. 218.2 de la LRDA, en el que - dado lo avanzado del proceso, cuando el acuerdo de concentración ya ha sido expuesto - se prevén toda clase de alternativas, para evitar que la compensación debida a los propietarios cuyos recursos prosperen ante los Tribunales puedan afectar a la CP ya hecha. En este caso, el legislador ha considerado que existen razones suficientes para que prevalezca el interés general de la CP, y esta prevalencia ha sido confirmada por la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), en la que se alude al "prevalente interés público en la estabilidad de la concentración ya realizada, considerando que la eventual lesión causada debe corregirse mediante atribuciones que absorban, en su caso, diferencias económicas conforme a los principios rectores de la propia concentración y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 218.2 de la LRDA". La ponderación de intereses, pues, no obsta para que el interés general de la CP prevalezca sobre los intereses particulares, cuando así proceda, entendiéndose que procederá tanto más cuanto más avanzado se encuentre el correspondiente proceso de CP.

## **2. Otros principios, atemperadores de los principios capitales de la CP**

### *2.1 Principio de conservación de la CP ya hecha*

Este principio ya inspiró la Ley de 15 de julio de 1954, sobre fijación de unidades mínimas de cultivo, como ha puesto de relieve Miguel BUENO<sup>181</sup>, y está implícito en todo el articulado de la Ley de CP de 8.11.1962 (así lo interpretó el TS en su STS de 6.10.1981, Arz. 4078), haciéndose aún más explícito en el art. 52.2. En este precepto había una proclamación formal del principio, indicando al efecto que "el fallo del recurso contencioso-administrativo se ejecutará en lo posible de forma que no implique perjuicio para la concentración". A continuación, se especificaba el alcance de dicho principio general con las siguientes palabras: "El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiese causa legal para ello, la suspensión o inexecución del fallo". De este texto refundido de 1962, el principio pasó a la LRDA, cuyo art. 218.2 se expresa, como ya hemos apuntado, en términos idénticos.

Podemos afirmar, pues, que el principio que nos ocupa vendría a ser la translación al ámbito de la CP, *mutatis mutandi*, del principio de conservación de los actos administrativos, que impera en todo el Derecho Administrativo. La STS de 4.3.1997 (Arz. 928) deja bien manifiesta esta vinculación al explicar las razones por las que en ella se declara que, en el caso analizado, la omisión del trámite de audiencia no comporta ningún género de indefensión, y por tanto, no es preciso retrotraer las actuaciones de CP realizadas a partir de esa omisión. Según se expresa en el F. J. 3º, éste es el criterio mantenido por el TC "al distinguir entre indefensión formal y material. Y así se ha pronunciado el TS (STS 24.5.1995 y 13.3.1991) al, contemplando razones de economía procesal, excluir retroacciones dilatorias cuando, sin menoscabo de las garantías de los interesados, una eventual omisión del trámite de alegaciones en el procedimiento

---

<sup>181</sup> Vid. Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 159.

administrativo resulta subsanado por sede jurisdiccional".

Otro de los principios inspiradores del Derecho Administrativo con los que se puede vincular el principio de conservación de la CP ya hecha es el de la prevalencia del interés general sobre los intereses privados. La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) reconoce esta vinculación, recordando que ya existe una consolidada jurisprudencia que considera "el prevalente interés público en la estabilidad de la concentración ya realizada". La sentencia se basa en este principio para justificar el criterio hermenéutico según el cual, para invalidar el acuerdo de CP, no basta con demostrar que hay un vicio procedimental o una lesión de escasa trascendencia jurídica: "... ha de considerarse que un defecto procedimental de escasa importancia, no causante de indefensión, o una limitada lesión en la apreciación del valor de las fincas ... no tienen la virtualidad invalidante de la concentración parcelaria ...". Esta última idea también surge, en términos sensiblemente similares, en la STS de 5.2.1998 (Arz. 430), en cuyo F. J. 2º se aduce que "un defecto procedimental de escasa importancia no causante de indefensión no tiene virtualidad invalidante de las operaciones ...".

En cualquier caso, la jurisprudencia del TS siempre ha considerado que la conservación de la CP ya hecha es uno de los principios básicos de esta mejora. La STS de 16.12.1974 (Arz. 4932) ya aludía a él, enunciándolo como "principio de conservación de las actuaciones válidas".

Un análisis conjunto de la LRDA y de la jurisprudencia dictada en materia de CP nos demuestra que este principio incide muy especialmente en estos tres aspectos:

1º) Incidencia sobre el acceso a los Tribunales para la impugnación del acuerdo

Tradicionalmente, se había dado tanta importancia a este principio que la jurisprudencia preconstitucional incluso parecía haber encontrado en él la principal fundamentación de las limitaciones de los motivos de impugnación del acuerdo, establecidas por la legislación de CP en base a la necesidad de garantizar el citado principio. La STS de 30.1.1974 (Arz. 700), en concreto, argumentaba al efecto que este tipo de limitaciones legales "revela el propósito del legislador de asegurar la efectividad del acuerdo final frente a incidencias parciales o secundariamente afectantes al resultado genérico ... perseguido por la concentración parcelaria".

En el momento presente, por contra, este principio sigue informando las operaciones de CP, pero ya ha perdido gran parte de su antigua trascendencia jurídica, siendo ésta otra de las manifestaciones prácticas de cómo la entrada en vigor de la Constitución ha trastocado los fundamentos del régimen jurídico estatal de la CP. La citada argumentación jurisprudencial ha quedado falta de soporte legal, como lo demuestra el hecho de que el TC y el TS hayan asumido la doctrina de la supresión de los obstáculos al libre ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, en base a la que se consideran derogadas constitucionalmente las limitaciones al acceso a los Tribunales impuestas por el art. 218.1 de la LRDA. Este criterio hermenéutico, formulado con carácter general por el TC en 1983 y trasladado por el TS al ámbito de la CP en 1985, ha sido ratificado más recientemente por este Alto Tribunal en la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), de acuerdo con la cual, la impugnación del acuerdo es admisible siempre que haya lesión económica, sea cual sea su entidad. En palabras del propio TS, "en la etapa post-constitucional no puede considerarse vigente el mandato del artículo 218 del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ... Por tanto, es posible siempre la impugnación de la concentración parcelaria por haberse producido una lesión".

El principio de conservación de la CP ya hecha, por tanto, ha perdido influencia, como consecuencia de la incidencia que la Constitución ha tenido sobre la regulación española de la CP; pero todavía sigue vigente, con los efectos que destaca la jurisprudencia dominante del TS, que tiene sus principales manifestaciones en las siguientes sentencias:

- STS de 29.11.1988 (Arz. 9049), según cuyo F. J. 3º, la lesión mínima de la sexta parte del valor de las aportaciones es un "límite que actúa como requisito de legitimación para impedir que lesiones que no alcanzan una cierta entidad puedan poner en riesgo el resultado final de un procedimiento en el que están implicados numerosos propietarios y en definitiva el interés general". La misma sentencia justifica este criterio hermenéutico, aduciendo que "no puede olvidarse que precisamente por la complejidad del interés presente en el acuerdo de

concentración y por el principio de conservación que informa su regulación legal sólo cuando la infracción cometida revista entidad suficiente para justificar su revisión podrá dicho acto ser anulado".

- STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), según la cual, "ha de considerarse que ... una limitada lesión en la apreciación del valor de las fincas, cuando no llegue a la sexta parte del valor, no tienen virtualidad invalidante de la concentración parcelaria". Este criterio se sustenta en una consolidada jurisprudencia sobre el principio de conservación de la CP ya hecha, asegurando al efecto que "en este sentido se ha pronunciado la doctrina de este Tribunal que, además, ha considerado el prevalente interés público en la estabilidad de la concentración ya realizada, considerando que la eventual lesión causada debe corregirse mediante atribuciones que absorban, en su caso, diferencias económicas conforme a los principios rectores de la propia concentración y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 218.2 de la LRDA".

En suma, podemos afirmar que la influencia del principio de conservación de la CP ya hecha, en lo que atañe al derecho de acceso a los Tribunales, ha evolucionado al mismo ritmo que lo ha hecho la interpretación jurisprudencial del art. 218.1 de la LRDA. Su máxima virtualidad coincidió con la etapa preconstitucional, durante la que la redacción del citado precepto impedía la impugnación del acuerdo de CP en sede jurisdiccional, cuando la lesión era inferior a la sexta parte del valor de las aportaciones. Desde la entrada en vigor de la Constitución, en cambio, los arts. 24.1 y 106 CE han hecho prevalecer el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y el control jurisdiccional de toda la actuación administrativa por encima del principio que ahora nos ocupa.

En tales circunstancias, hay que entender que el art. 218.1 ya no puede obstaculizar el acceso a los Tribunales, si no que simplemente determina los efectos que pueden tener las impugnaciones de los acuerdos de CP, que quedan así establecidos: los vicios substanciales y los que producen indefensión, así como la lesión igual o superior a la sexta parte del valor de las aportaciones, determinan la anulación de la CP ya hecha, en aquello que sea objeto del litigio; en cambio, el principio de conservación de la CP ya hecha se impone en el caso de los vicios procedimentales y las lesiones que no tengan ese alcance, supuesto en el que no se invalida la CP, si no que, a lo sumo, se compensa la lesión mediante la atribución de tierras sobrantes o la correspondiente indemnización económica.

## 2º) Incidencia sobre la ejecución de sentencias que declaran una lesión

Otra manifestación que subsiste del principio de conservación de la CP ya hecha es la prevista en el art. 218.2, que opera una vez resueltos los litigios en sede jurisdiccional. A tenor de este precepto, el poder ejecutivo puede decidir la inaplicación de las sentencias que condenen a la Administración gestora, en base precisamente al ya analizado principio de conservación de la CP ya hecha. A tenor de este precepto, "el fallo del recurso contencioso-administrativo se ejecutará, en lo posible, de forma que no implique perjuicio para la concentración. El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiese causa para ello, la suspensión o inexecución del fallo".

En nuestra opinión, esta previsión legal debería asimismo ser objeto de una reinterpretación que la haga más acorde con la Constitución, puesto que su dicción actual contraría el mandato constitucional relativo a la ejecución de las sentencias de los Tribunales. Cabe recordar a este respecto que, de conformidad con el art. 118 CE, "es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales".

Resulta, pues, sorprendente que, en vez de forzar una reinterpretación del art. 218.2, el TS haya apelado reiteradamente a su aplicabilidad. Lo hizo en los años ochenta, en la STS de 7.4.1983 (Arz. 2078), que justificaba el contenido del art. 218.2 de la LRDA argumentando que "en definitiva [se trata de] no ocasionar perjuicio a la concentración, cuyo mantenimiento a ultranza posibilita expresamente, aun existiendo la indicada lesión en más de la sexta parte". En teoría, este criterio hermenéutico estaría superado por la posterior asunción de la doctrina constitucional de la superación de obstáculos al acceso a los Tribunales. Pero lo más sorprendente es que se siga insistiendo en ello durante los años noventa, como lo hacen las



sentencias de 10.2.1994 (Arz. 1021) y 12.3.1998 (Arz. 3490). Esta última, en concreto, asegura que, en caso de probarse el perjuicio económico alegado por los recurrentes, la compensación se ha de hacer "considerando que la eventual lesión causada debe corregirse mediante atribuciones que absorban, en su caso, diferencias económicas conforme a los principios rectores de la propia concentración y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 218.2 de la LRDA".

Habrá que estar ojo avizor de las futuras sentencias, para comprobar si se confirma este criterio, que, insistimos, creemos que no consona con el art. 118 CE, ya que el art. 218.2 de la LRDA hace prevalecer el principio de conservación de la CP ya hecha (específico del procedimiento especial de CP) por sobre de la obligatoria ejecución de las decisiones judiciales, que constituye uno de los pilares básicos del Estado de derecho que configura la Constitución.

### 3º) Incidencia sobre los derechos no reconocidos en las BDF

El legislador ha fijado en el art. 232 de la LRDA un punto de equilibrio entre el respeto debido a los derechos de los afectados por estas actuaciones públicas y el interés general representado por la CP. Para conseguirlo, asienta el criterio legal de que los titulares de derechos que no hayan sido reconocidos en las BDF no han de resultar perjudicados por esta circunstancia. Ahora bien, acto seguido se decanta por el principio de conservación de la CP ya hecha, cosa que se evidencia cuando, tras establecer que deberán reclamar esos derechos ante los Tribunales de justicia - mediante la correspondiente acción reivindicatoria -, proclama que, si la demanda resulta exitosa, la sentencia se deberá ejecutar sin perjudicar a la concentración ya realizada. Más adelante, abundaremos en esta previsión legal y en la jurisprudencia que en ella se fundamenta.

### 4º) Incidencia sobre los cambios de titularidad y los reconocimientos de derechos a propietarios desconocidos

El art. 229 de la LRDA otorga a la Administración gestora de la CP una amplia potestad discrecional para hacer constar en el expediente los cambios de titularidad y otras modificaciones de derechos que le sean comunicadas con posterioridad a la publicación de las bases definitivas del correspondiente proceso de CP. A su vez, el art. 205 de la LRDA también habilita a la Administración gestora para dar cabida en el expediente a los propietarios que, habiendo figurado en él como desconocidos, finalmente acrediten la propiedad de una o más fincas del perímetro.

Entre ambos supuestos, existe una cierta concomitancia, a los efectos que aquí nos ocupan, puesto que la aprobación de las correspondientes solicitudes comporta la necesidad de atribuir unas fincas de reemplazo a los nuevos titulares reconocidos. En ambos supuestos, el principio de conservación de la CP ya hecha limitará las posibilidades de estos nuevos titulares de reivindicar que les sean atribuidas las fincas de reemplazo en las condiciones por ellos elegidas.

Si los propietarios nunca pueden exigir una ubicación concreta de las fincas de reemplazo, mucho menos lo pueden hacer los afectados por los expedientes que ahora nos ocupan, dado que prevalece el principio de conservación de la CP ya hecha:

- En el supuesto de los cambios de titularidad basados en el art. 229 de la LRDA, los nuevos propietarios no pueden exigir que les sean atribuidas fincas de reemplazo diferentes de las que habían sido asignadas a los propietarios de los que traen causa, por mucho que sus intereses sean diferentes de esos propietarios anteriores, porque la Administración gestora siempre les podrá oponer el principio de conservación de la concentración ya hecha.

- En base al mismo principio, los propietarios que figuraban en el expediente como desconocidos y acaban acreditando su propiedad una vez aprobado el acuerdo de CP no pueden reclamar la retroacción de las actuaciones, si no que su incorporación al expediente debe hacerse sin perjudicar la reordenación de la propiedad aprobada por la Administración gestora, como certeramente declara la sentencia del TSJ del País Vasco de 16.1.1997 (Arz. RJCA 1997/557), a cuyo tenor, "no puede el recurrente pretender la retroacción del procedimiento hasta el momento anterior a la comprobación, como solicita, ya que el precepto

en que se apoya [se refiere al art. 205 de la LRDA], parte de que la investigación se ha realizado".

En estas circunstancias, el principio de conservación de la CP ya hecha se ha reconvertido en un principio moderador, mediante el que se atemperan los dos principios capitales de esta mejora, o sea, el de igualdad entre aportaciones y adjudicaciones y el de concentración al máximo. Tal función le ha sido reconocida expresamente por la jurisprudencia en sentencias como la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), según la cual, "la concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución, atemperados por la satisfacción del interés público y del resto de los afectados, en la estabilidad de la concentración".

## 2.2 Principio de exclusividad de los bienes rústicos

### 2.2.1 Los terrenos rústicos, como objeto por antonomasia de la CP

En el régimen jurídico estatal, únicamente se admite la CP de terrenos de naturaleza rústica. Así era con la normativa originaria<sup>182</sup> y así se infiere del análisis conjunto de los preceptos siguientes de la LRDA: los arts. 1º y 2º, a cuyo tenor todas las actuaciones que regula esta norma legal tienen como elemento físico común los terrenos rústicos; el art. 171, según el cual la CP se ha de realizar "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica ..."; el art. 173, que fija la teleología de la CP, estableciendo como finalidad primordial de la mejora la constitución de explotaciones agrarias económicamente viables; el art. 187, que prevé la exclusión de las fincas que no se pueden beneficiar de la CP; y el art. 196 de la LRDA, en el que se dispone que "las tierras aportadas a la concentración se agruparán por clases según su productividad y cultivo", lo que presupone que han de ser terrenos rústicos.

En el plano autonómico, la mayor parte de las legislaciones aplican igualmente el principio de exclusividad de los bienes rústicos. Últimamente ha surgido, empero, la excepción de la nueva regulación cántabra de la CP (LCP-CANT-2000). A pesar de que esta Ley también pregona la mentada exclusividad de los terrenos rústicos como principio general - en el art. 39, que, afinando aún más, exige que se trate de "suelo rústico de protección agrícola" -, acto seguido admite la posibilidad de que también se incluyan terrenos urbanizables, aunque sólo sea en una pequeña proporción, que no puede exceder del 10 % de la zona.

Por más que nosotros también advocamos por la posibilidad de admitir toda suerte de terrenos dentro de los perímetros de CP, lo hacemos siempre *de lege ferenda*, o sea, como propuesta para la reconducción de la normativa vigente. En cambio, el legislador cántabro ha introducido esta novedad legislativa cuando aún rige en España la LRDA. A nuestro parecer, esta nueva regulación autonómica entra en contradicción con las bases estatales de la CP, que, a falta de una normativa actualizada, se han de inferir necesariamente de la preconstitucional regulación de la LRDA, que únicamente prevé los bienes rústicos como objeto de concentración.

La exclusividad de las fincas rústicas como objeto material de la CP ya fue defendida contundentemente en la STS de 14.12.1983 (Arz. 6342), en la que el TS se pronunció firmemente en el sentido de que la inclusión de otros tipos de fincas supone una violación de la finalidad esencial de la CP (a la vista del art. 173 de la LRDA, realmente esta vulneración de la teleología de la institución parece incontestable). Es más, asegura que también constituye una infracción del art. 187 del mismo texto legal, en el que se determinan los terrenos a excluir de los procesos de CP. Y no se diga que, puesto que este precepto se inicia con las palabras "podrán ser excluidos de la concentración ...", la exclusión es una potestad discrecional de la Administración. La sentencia desautoriza esta eventual interpretación, recordando que el "término "podrá" no es atributivo de una facultad discrecional indiscriminada".

Poniendo un mayor o menor énfasis en la defensa de este criterio, otras sentencias del TS han

---

<sup>182</sup>Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, pág. 22, en base al texto refundido de 1962, ya admitía que la CP es "la sustitución realizada por la Administración pública en una comarca determinada de las parcelas pertenecientes a cada propietario por un número menor de fincas de igual valor intrínseco y análogas características ordenadas para el mejor aprovechamiento de la tierra".

insistido en la exclusividad de los terrenos rústicos como objeto material de la CP. Hete aquí las más representativas:

- La STS de 21.3.1985 (Arz. 1636), en la que se expresa que la unificación de las fincas rústicas "es precisamente la finalidad de las operaciones de concentración tendentes a eliminar la atomización y dispersión de las explotaciones agrarias".

- La STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), que impide computar el nuevo valor alcanzado por las parcelas aportadas en base a factores ajenos a la actividad agraria, porque entiende que "la revalorización de las parcelas aportadas ... fue sobrevenida y de índole totalmente distinta a la del orden agrícola, único computable por ser el de exclusiva adecuación a las finalidades de la concentración, imposibles de confundir con operaciones de transformación de uso del suelo del término municipal", para más adelante hacer mención del "ámbito exclusivamente agrícola de la concentración".

- La STS de 3.12.1985 (Arz. 975), a tenor de la cual, "el Instituto de Concentración Parcelaria obedece a la teleología, revelada por el artículo 1º de la Ley de 12 de enero de 1973 de Reforma y Desarrollo Agrario, de un mejor aprovechamiento del suelo rústico, por lo que ha de operar sobre fincas que tengan esta naturaleza". Así, pues, excluye los solares urbanizables.

- La STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), que impide incluso computar el eventual valor urbanístico de los terrenos rústicos incluidos en el perímetro de una zona de CP: "... no pudiendo tenerse en cuenta el valor urbanístico de las fincas, si no exclusivamente el agrícola porque lo contrario iría en contra de la finalidad que persigue el Instituto de Concentración Parcelaria que actúa sobre fincas calificadas como rústicas o no urbanizables".

- La STS de 28.1.1999 (Arz. 1268), que da por entendida la exclusividad de los bienes rústicos, cuando aduce que "resulta indudable que la redistribución de la propiedad agraria que ésta supone implica ...", con lo que confirma que la CP se circunscribe al ámbito agrario, y por tanto, a las fincas de naturaleza rústica.

Podemos afirmar, por tanto, que, en esta materia, reina en España una pacífica unanimidad jurisprudencial, impresión que ha confirmado el mismo TS en el F. J. 5º de la STS de 19.10.1995 (Arz. 7763). De esta exclusividad tan unánimemente asumida, se derivan una serie de consecuencias, la primera de las cuales es que, en la realización de las tareas de clasificación y de reordenación de la propiedad, sólo se pueden tener en cuenta factores agrarios. Así se infiere de la STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), en la que se proclama que, por lo que respecta a la valoración de las fincas incluidas en el perímetro a concentrar, no se pueden computar valores ajenos a la agricultura, "si no exclusivamente el agrícola porque lo contrario iría en contra de la finalidad que persigue el Instituto de Concentración Parcelaria que actúa sobre fincas calificadas como rústicas o no urbanizables".

Otra consecuencia de esta exclusividad objetual, derivada de la finalidad primordial agraria ex art. 173 *ab initio* de la LRDA, es que la Administración gestora está obligada a entregar las fincas de reemplazo en condiciones aptas para el cultivo, como reiteradamente ha declarado el TS. Particularmente expresivas son en este sentido la STS de 22.12.1981 (Arz. 5450), en la que el TS confirma la sentencia del Tribunal *a quo* (que condenaba a la Administración gestora a rellenar los antiguos caminos que cruzaban una finca de reemplazo), resaltando la necesidad de que "sea posible el cultivo de las recibidas en reemplazo", así como la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), según la cual la entrega de las fincas de reemplazo se ha de efectuar "permitiendo la mejor explotación posible".

Una tercera y no menos importante consecuencia es que, cuando se advierte que el perímetro inicialmente previsto en el Decreto de CP incluye fincas con las características relacionadas en el art. 187 (o sea, fincas 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"), la Administración gestora viene obligada a excluirlas, por imperativo legal. Este criterio hermenéutico ha sido confirmado taxativamente por la STS de 3.12.1985 (Arz. 975), en la que se precisa que sólo se pueden incluir estos terrenos en el caso de que sean necesarios para la correcta realización de la CP "y nunca en el de que los que

carezcan de dicha concepción se afecten de algún modo por el proyecto" (F. J. 1, *in fine*).

Dicho criterio hermenéutico se lleva hasta sus últimas consecuencias en la STS de 26.1.1999 (Arz. 1260), a tenor de la cual, la inclusión de fincas urbanas es motivo suficiente para impugnar el acuerdo de CP. El argumento empleado al efecto es que "un análisis de conjunto de los artículos 187 y 214 Ley de Reforma y Desarrollo Agrario permite admitir la impugnación del acuerdo de Concentración Parcelaria, cuando como acontece en el caso de autos se ha incluido en la misma una parcela, que no es rústica ... y que tiene, por su condición de urbana, un valor muy superior al de las parcelas rústicas". Es decir, que la inclusión era indebida, y por esta razón se puede impugnar incluso cuando las bases ya son firmes.

Una vez asumido este principio de exclusividad de los bienes rústicos, el problema se plantearía en el caso de que determinadas parcelas se hubieran incluido en el perímetro de CP como rústicas y, *a posteriori*, fuesen recalificadas como urbanizables. La pregunta que se plantea entonces es la siguiente: ¿Esta pérdida sobrevenida de la naturaleza rústica exigida para formar parte del perímetro de la concentración determinaría su exclusión, a partir del momento en que se aprobara la correspondiente actuación de planificación urbanística? Esta es una cuestión que ya quedó resuelta en su tiempo por la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), que analiza el caso de unos terrenos incluidos en una zona de CP como rústicos y que posteriormente resultaron afectados por un "Plan General". El TS niega a los recurrentes el derecho a reclamar que se reconozca a esas parcelas el valor adquirido con tal cambio de naturaleza, pero les da una buena solución: "una vez aprobado definitivamente éste, solicitar entonces la exclusión de sus referidas parcelas clasificadas como suelo urbano o urbanizable del ámbito exclusivamente agrícola de la concentración y haber perdido aquéllas su originaria condición de suelo no urbanizable o rústico".

La importancia que esta sentencia da a la consideración de los bienes rústicos como el único objeto material admisible es de tal calibre que, como se puede ver, incluso le reconoce la virtualidad de excepcionar la más consolidada doctrina legal sobre la preclusividad de las bases definitivas, en virtud de la que una de las características esenciales del sistema escalonado de impugnación del procedimiento especial de CP es que los interesados no pueden aprovechar el plazo legal de impugnación del acuerdo para impugnar el contenido de las bases definitivas firmes, de las que forma parte la determinación definitiva del perímetro objeto de concentración. Cabe precisar que - como matiza esta misma sentencia -, para que una parcela sea considerada como urbana a los efectos de la CP, no basta con que así lo declaren los interesados, si no que se ha de demostrar fehacientemente que el inmueble tiene efectivamente esa naturaleza.

Esta matización no es baldía, porque ya ha llegado al TS alguna reivindicación en este sentido, que no estaba suficientemente justificada. El TS ha aprovechado la ocasión para concretar los criterios que se han de seguir al efecto, que, de acuerdo con la STS de 1.7.1997 (Arz. 1486), son los que en cada momento establece la legislación sobre el suelo. En el caso analizado, el F. J. 3º concreta que "la calificación jurídica de lo que es suelo urbano, a todos los efectos, ha de hacerse no, como hace el actor, a través del dato puramente fáctico de haber albergado en su recinto una construcción, en la actualidad inexistente o de la inscripción en determinados libros municipales, si no de lo que disponen los artículos 81.2 de la Ley del Suelo, Texto Refundido 26 de junio 1992, esto es, la dotación de los servicios que enumeran (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica), la edificación consolidada y la inclusión en un proyecto de delimitación debidamente aprobado". Para redondear este criterio hermenéutico, y atendiendo a las alegaciones de los recurrentes, se añade que "tampoco puede serlo por el mero hecho de estar cercada con una tapia de piedra".

En el plano internacional, la jurisprudencia del TEDH también se ha pronunciado en alguna ocasión en el sentido de que el objeto de la CP son los terrenos rústicos, como evidencia la sentencia de este Tribunal internacional de 30 de octubre de 1991 (REF. 00000030). Tal coincidencia con la jurisprudencia del TS se debe a que la legislación española no es la única que circunscribe las actuaciones de CP a las fincas rústicas. Hay otros países que hacen lo mismo, entre los que nos permitimos destacar dos que nos son particularmente cercanos:

- En Marruecos, el art. 1º de la LCP-MAR sólo admite la posibilidad de concentrar

terrenos rústicos, como denotan las palabras iniciales de este precepto, en que se dispone que "*le remembrement des propriétés rurales a pour but essentiel d'améliorer les conditions d'exploitation des dites propriétés ...*".

- En Portugal, el art. 1.1 sólo prevé la CP de la propiedad rústica: "*Nas regiões onde a fragmentação e a dispersão da propriedade rústica e da empresa agrícola determinam inconvenientes de carácter económico-social deverão realizar-se operações de emparcelamento destinadas a melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola*". El art. 4º lo confirma, al definir la CP ordinaria diciendo que "*o emparcelamento integral consiste na substituição de uma estrutura predial defeituosa de propriedade rústica por outra ...*".

Ello no significa que en todas partes impere este principio de exclusividad, puesto que también existen países, como veremos seguidamente, que se rigen por criterios bien distintos.

### 2.2.2 Posibilidad de incluir otros tipos de bienes inmuebles

Una vez comprobada, *de lege lata*, la vigencia del principio de exclusividad de los bienes rústicos, hemos de puntualizar que esa exclusividad no se ha de tomar como un dogma, ya que tan sólo constituye una más de las peculiaridades - y ciertamente no la más bien lograda - que singularizan el régimen jurídico de la LRDA. Desgraciadamente, este régimen jurídico padece un preocupante anquilosamiento, debido al abandono de que ha sido objeto por parte de los legisladores desde el año 1973. De resultas de esa falta de actualización, la CP española se sigue rigiendo por los criterios que imperaban cuando España era un país fundamentalmente agrario, en vías de desarrollo económico, con unas explotaciones agrarias que aún no habían sido mecanizadas ni, por supuesto, estaban afectadas por las nuevas exigencias de la PAC y de la globalización de la economía mundial.

El hecho de que, en España y en otros países, no se pueda llevar a cabo la CP en terrenos distintos de los de naturaleza rústica no significa que ésta sea una característica indisociable y consubstancial de esta mejora. Así lo demuestra el hecho de que también haya países en los que se admite legalmente la CP de otros tipos de bienes. Durante los decenios en que la LRDA ha permanecido petrificada, otros países - con algunos de los cuales ahora compartimos la condición de miembros de la UE - han ido adaptando la institución a las necesidades de la economía moderna y a los dictados del Derecho comunitario, apostando certeramente por la multifuncionalidad agraria, la diversificación económica, la protección y mejora del medio ambiente, y en definitiva, por un desarrollo rural integrado. En congruencia con este nuevo talante de la CP, esos países han abierto la institución a otras clases de bienes, alejándose del atávico exclusivismo rústico que aún domina nuestra regulación de la CP.

Dentro de la UE, una de las legislaciones que ha roto con la exclusividad de los bienes de naturaleza rústica ha sido la luxemburguesa, que, aunque sea por vía de excepción (interpretando *a sensu contrario* el art. 4º de la LCP-LUX), admite la posibilidad de integrar en los procesos de CP todo tipo de inmuebles no rústicos, distinguiendo al efecto los siguientes grupos de bienes: bienes que se pueden incluir con la previa conformidad de sus propietarios, bienes cuya inclusión ni tan sólo requiere la previa conformidad de sus propietarios, bienes que se pueden incluir cuando así lo prevé una Ley especial, y finalmente, bienes que se pueden incluir con la previa autorización mediante una norma reglamentaria.

Fuera de la UE, también hay experiencias de aplicación de la técnica de la CP a terrenos ajenos a la actividad agraria, como es el caso del denominado "*remembrement de terrains à bâtir*", que se lleva a cabo en Suiza, como nos muestran el profesor SCHNEIDER<sup>183</sup> y la Administración gestora de la CP del Cantón suizo de Vaud<sup>184</sup>.

Rompiendo con el tabú que en este aspecto domina las concentraciones españolas - donde la exclusividad de los bienes rústicos como objeto material de la CP ha adquirido un carácter casi sagrado e incuestionable - la legislación suiza asume con absoluta normalidad la concentración de toda clase de bienes inmuebles que se hallen ubicados en el mundo rural. La mayor parte

<sup>183</sup>Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., in totum.

<sup>184</sup>Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, op. cit., pág. 36.

de las CP se llevan a cabo sólo en terrenos rústicos, con expresa inclusión de los terrenos forestales; pero nada impide que igualmente se puedan beneficiar de las ventajas de la CP otros tipos de inmuebles. Como apunta una publicación oficial suiza<sup>185</sup>, "*si cette opération [se refiere a la CP] se rapporte le plus souvent à des terrains agricoles, viticoles ou forestiers, elle peut également servir à mettre en valeur un secteur voué à l'habitation ou à l'industrie*". Una afirmación como ésta levantaría ampollas en nuestro país, empezando por el mismo TS, que ha hecho de la citada exclusividad un auténtico caballo de batalla, como ya hemos comprobado. En cambio, vemos que la Administración del Cantón de Vaud habla de ello como si fuera la cosa más normal del mundo.

Si se quiere que la CP española sea también un instrumento al servicio del desarrollo rural integrado y sostenible, no se puede restringirla al ámbito de la agricultura, por muy tradicionales que hayan sido las finalidades agrarias de esta mejora y el principio de exclusividad que de esas finalidades se deriva. Hay que adaptar nuestra regulación de la CP a la realidad socio-jurídica actual y a las perspectivas de un futuro que cada día es más presente. Por esta razón, creemos que ya ha

llegado la hora de que nos empecemos a replantear esa exclusividad, puesto que la fundamentación de la CP en factores exclusivamente agrarios tiene el doble inconveniente de que, por un lado, recorta innecesariamente el inmenso potencial transformador que tiene esta mejora, y por otro, perjudica al entorno natural de la zona, como han puesto en evidencia los más modernos estudios elaborados sobre los efectos de la CP<sup>186</sup>.

Nada impediría que la futura regulación española admitiera también la concentración de terrenos urbanizables. Bastaría con seguir al respecto el ejemplo de Francia, donde también había regido tradicionalmente el principio de exclusividad rústica<sup>187</sup>, hasta que - con una plausible visión de futuro - el legislador francés decidió abolirlo definitivamente, cosa que hizo inicialmente mediante la *Loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural*. Actualmente está vigente el denominado "*remembrement-aménagement*" - procedimiento cuya regulación se concentra en los arts. L.123-8 a L.123-23 de la LCP-FRAN -, que incluye en el perímetro de estas actuaciones tanto terrenos rústicos como urbanizables. Los mismos preceptos prevén los criterios que se han de seguir para solucionar la dificultad adicional que supone la reordenación de la propiedad, cuando se entremezclan ambos tipos de inmuebles.

El proceso que se ha seguido en Francia para tan substancial cambio de orientación legal ha sido expuesto muy didácticamente por Pierre ASTIÉ, en los puntos 13 a 40 de uno de sus bien elaborados estudios sobre el *remembrement rural*<sup>188</sup>, que se encabeza con una rúbrica que por ella misma ya demuestra cuál es actualmente la realidad del objeto material de la CP francesa: "*Tout terrain peut faire l'objet d'un remembrement*". De esto es precisamente de lo que se trata: que se puedan incluir en el perímetro de las zonas de CP todos aquellos terrenos que puedan ser de alguna utilidad para la consecución de los nuevos cometidos que actualmente ya se atribuyen a la institución por toda Europa, y que más adelante propondremos añadir igualmente a la teleología de la CP española.

La constatación de que existen regulaciones extranjeras de la CP que admiten la concentración

---

<sup>185</sup> Vid., D. DEY, *Service des Améliorations Foncières*, op. cit., pág. 25.

<sup>186</sup> Cfr. M. CABRERA MILLET, F. A. COMIN SEBASTIAN y J. GUIRAL PELEGRIN, *La laguna de ...*, op. cit. Compartimos el criterio expresado en este concienzudo trabajo, en el sentido de que "la exclusiva consideración de criterios agronómicos y de propiedad en la concentración parcelaria ... es otro elemento significativo por sus efectos en la reducción de superficie de prado y de monte, la intensificación de drenajes artificiales, pérdidas de cauces naturales, con efectos inmediatos y otros de más largo alcance". Una visión más global y abierta de la CP, unida a la obligatoriedad de someter todas las concentraciones a la correspondiente EIA - medidas ambas que inspiran nuestra exégesis renovadora de la institución - haría que estas actuaciones no perjudicaran el entorno natural de la zona, si no que, bien al contrario, contribuyeran a su necesaria recomposición.

<sup>187</sup> Cfr. J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement rural*, op. cit., pág. 53. Refiriéndose a la regulación francesa de la CP, este autor llega a la conclusión de que "*l'amélioration des moyens d'exploitations est ... le but exclusif vers lequel doivent tendre toutes les opérations effectuées en vue du remembrement*" y acaba dogmatizando que "*toute modification de l'assiette de la propriété qui ne la consacrerait pas doit être rejetée*".

<sup>188</sup> Vid. Pierre ASTIÉ, *Remembrement rural. Règles de fond*, "Remembrement rural", n° 2 de 1995.

de terrenos distintos de los rústicos no debería escandalizar a nadie, porque no es más que la manifestación de que los tiempos están cambiando. La institución jurídica de la CP es suficientemente flexible como para poder asumir este nuevo criterio de inclusión, de acuerdo con la tendencia comunitaria al desarrollo rural integrado y sostenible del mundo rural, contrarias a las antiguas directrices orientadas directamente al fomento de la actividad agraria.

Frente a tanta y tan positiva evolución foránea, la regulación de la LRDA ha permanecido demasiado tiempo encallada en el tiempo y necesita despertar del sueño de la Historia. La institución de la CP ha evolucionado al margen de su regulación legal, por mor de un doble componente normativo que se le ha superpuesto durante los últimos decenios del siglo XX. Ahora sólo se necesita que surja una nueva regulación legal que integre todos esos cambios en el plano de la legislación ordinaria para toda España, y que las diferentes CC. AA. - todas ellas, y no sólo las pocas que han legislado hasta ahora en la materia - se hagan eco de los cambios y desarrollen esa normativa básica y fundamental, adaptando la institución a sus respectivas peculiaridades autonómicas, como corresponde al Estado autonómico que se ha instaurado en nuestro país desde 1978. Este cambio es posible y sería conveniente (y hasta necesario) aplicarlo, para la mejor evolución

« άΣσάε ) σς ( ≥ήάΣσςβ≥≥ή∞∞ήάθε ( στ≥β∞άΣσ∞άφ ) ε ΣήάΣ ) ≥β∞ «

« ά<sup>03</sup>QÎ pQ°QÇάSsά<sup>03</sup>Ç°Ç<sup>3</sup>pQÇÎ bΨQSbS

ήφήάθε Σθπβάσ∞ά ¼ά∞βά≥ή=ή≥πθνε β∞θΣβΣάπνε ≤ ( θ ( ) •σά ) ε ήάΣσά∞ήά≥θε πθ  
 ≡θήά≥σπ ( ήσςάΣσ∞άή≥Σσε βφθσε ( ήάπνε ≤ ( θ ( ) πθνε β∞¼άμ≥φβε Σήά=β≥ ( σάθε ≤ή  
 ≤∞β•βΓ∞σάΣσ∞άπνε πσ≡ ( ήάΣσάΩ ) ≤ ( θπθβ<sup>189</sup> « ε άσ∞ά=∞βε ήάπφ ) ε θ ( β≥θή¼ά∞βάό β  
 ≥ ( βάΣσά∞ήάΣσςσπΦήάμ ) ε Σβφσε ( β∞σςάΣσά∞βά ε θόν Europea", cuyo compromiso fue  
 asumido por las instituciones comunitarias conjuntamente en la cumbre de Niza del mes de  
 diciembre de 2000, se orienta en el mismo sentido. El art. 52.1, en concreto, tras proclamar que  
 las limitaciones de los derechos sólo se pueden establecer por Ley y respetando su contenido  
 esencial, puntualiza que "sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de  
 proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés  
 general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades  
 de los demás".

En el ámbito concreto de los procesos de CP, el principio de proporcionalidad tiene múltiples manifestaciones. Una de ellas ya la hemos analizado, al contemplar el principio de ponderación entre los intereses públicos y privados en juego, como uno de los principios fundamentales de la institución. Pero hay otras dos que también conviene destacar:

1ª) Proporcionalidad en el reparto de derechos y cargas

El legislador belga prevé explícitamente esta primera vertiente del principio de proporcionalidad en el art. 28 de la LCP-BEL, a tenor del cual "*l'attribution aux propriétaires et aux usufruitiers se fait de manière à leur attribuer autant que possible des parcelles d'une valeur globale proportionnellement égale à celle des parcelles qu'ils possédaient avant le remembrement*". De la misma forma se pronuncia el legislador luxemburgués en el art. 19 bis de la LCP-LUX, en el que se autoriza a la Administración gestora a practicar "*un prélèvement proportionnel à la superficie apportée dans le remembrement*". El legislador español no ha sido tan explícito al respecto; pero, aun así, del análisis sistemático del bloque normativo que la LRDA dedica a la regulación de la CP se puede inferir que esta regla general inspira también dicha regulación, cosa que se hace especialmente evidente en los dos preceptos siguientes:

- El art. 202.2, que impone la proporcionalidad en el reparto de las cargas, especificando que sólo se pueden practicar las deducciones que en él se autorizan "siempre que la deducción afecte en la misma proporción a todos los participantes en la concentración".

<sup>189</sup> Vid., por todas, la STC 123/1997, de 1 de julio, en cuyo F. J. 3º se establece que la ponderación de los intereses en juego, en base al principio de proporcionalidad, es - a la vista del texto constitucional - incluso más importante que la motivación: "... lo importante ... no es tanto la motivación ..., si no la expresión de la ponderación efectiva hecha por el Juez en relación con los valores o bienes jurídicos en juego en cada caso, según el derecho fundamental afectado, haciendo efectiva la exigencia de proporcionalidad inherente a la justicia".

- El art. 232.2, que impone también la proporcionalidad a la hora de hacer efectivos los derechos que, no habiendo sido reconocidos en las BDF, sean finalmente reconocidos por los Tribunales civiles. A este objeto, dispone que "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".

Últimamente, parece que algunos Tribunales empiezan a asimilar este planteamiento, que ya se apunta en la sentencia de 6 de octubre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Arz. RJCA 1997\2122), en la que se aprecia que "no era necesario y preciso la proporcionalidad entre tierras de 1ª aportadas y atribuidas, si no por el contrario la proporcionalidad tiene que darse entre tierras de mejor calidad (1ª a 4ª) aportadas y atribuidas". Este Tribunal no admite, pues, la pretensión de los recurrente de exigir proporcionalidad en una determinada clase de tierras, pero lo que sí que da por entendido es que la reordenación de la propiedad se ha de hacer con criterios de proporcionalidad. Es una puntualización muy a tener en cuenta.

En último término, esta primera vertiente del principio de proporcionalidad nos conduciría a unos planteamientos de equidad y justicia, porque lo que se trata de garantizar es que la CP no favorezca el enriquecimiento injusto de unos propietarios a costa de la depauperación de los demás partícipes. La STS de 13.6.1986 (Arz. 4728) parte de estos criterios de equidad y justicia, cuando se refiere a "las operaciones de clasificación como base y garantía contra enriquecimientos injustos en los resultados de reemplazo" y cuando recalca que la clasificación que se lleva a cabo en los procesos de CP es un "factor básico determinante del equitativo reemplazo y exclusión de enriquecimiento injusto". Confirma esta idea cuando concluye que "la equidad de compensaciones ... es finalidad de la concentración de conformidad con el art.173".

#### 2ª) Proporcionalidad en el reparto de las deducciones ex art. 202 LRDA

La regulación estatal de la CP española refiere únicamente este principio a la deducción prevista en el art. 202.2, que autoriza a imponer a los partícipes de la concentración "siempre que la deducción afecte en la misma proporción a todos los participantes en la concentración". A nuestro parecer, hay aquí un defecto de técnica legislativa, puesto que no existe ningún fundamento jurídico para excluir del principio de reparto proporcional de cargas la deducción prevista en el punto nº. 1 del mismo precepto. Tanto es así que la jurisprudencia hace caso omiso de esta incongruencia y - como exigiría una interpretación sistemática de los preceptos de la LRDA, a la luz del conjunto del ordenamiento jurídico constitucional - da por entendido que este principio afecta a ambas deducciones.

Contrariamente a lo que exigiría esta última manifestación del principio de proporcionalidad, una inveterada práctica administrativa ha introducido una especie de *exemptio de facto* para las que se ha dado en llamar "parcelas reservadas", a las que se excluye de las deducciones ex art. 202, sin que haya ningún precepto legal ni ningún criterio jurisprudencial que apoye este quebranto del principio de reparto proporcional de las cargas, alegando al efecto que los propietarios de las parcelas así consideradas no se pueden beneficiar de la CP.

Aun reconociendo la buena fe que informa esta praxis administrativa tan generalizada, habría dos objeciones a oponerle:

- En primer lugar, argumentar que hay fincas que no se benefician de la CP es tanto como negar la evidencia del valor añadido por esta mejora, que tanto ha reiterado el TS.

- En segundo lugar, aunque hubiese fincas que no se beneficiasen de la CP, el más elemental criterio de solidaridad aconsejaría someter a todos los partícipes a las mismas cargas. ¿O es que, cuando se realizan mejoras en una calle urbana, acaso se excluye de las correspondientes contribuciones especiales a algún propietario de la misma con la excusa de que las obras no le benefician particularmente tanto como a los propietarios de otros inmuebles?

En consecuencia, la práctica administrativa que nos ocupa debería ser eliminada definitivamente, por insolidaria y por falta de fundamentación jurídica. La forma más efectiva de cortar en seco con esta insólita manifestación de fomento administrativo de la insolidaridad



entre los partícipes es estableciendo en la propia regulación de la CP un precepto que obligue a la Administración gestora a repartir proporcionalmente las cargas que se impongan entre todos los propietarios, sin excepción, como lo prevé el art. 11.4, *in fine*, de la portuguesa LCP-POR/1.

#### 2.4 Principio de intervención mínima, con traslado inalterado de derechos y cargas

Sin perjuicio de su inicio voluntario, el art. 171.3 de la LRDA apuesta por la obligatoriedad de la CP ya autorizada, estableciendo al efecto que "acordada la realización de la concentración, ésta será obligatoria para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas existentes sobre ellas". Tal obligatoriedad se justifica por la necesidad de garantizar que la Administración gestora de la CP pueda lograr de manera adecuada la finalidad social de reforma estructural de la propiedad rústica que le es propia. Ahora bien, en tanto que sea compatible con esa finalidad, ha de procurar interferir lo mínimo posible en los derechos de los afectados. Es lo que podríamos denominar "principio de intervención mínima y traslado inalterado de derechos y cargas", cuyo significado quedaría sintetizado en el criterio hermenéutico que expresa la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), cuando indica que "la Concentración Parcelaria aspira a dar satisfacción a la finalidad social ... dejando inalterado, en lo posible, respetando la equidad y la autonomía privada, el estado de Derecho preexistente y en el cual se incide sólo en aquella medida que resulta estrictamente precisa para lograr la finalidad social". Es decir que, como concluye la propia sentencia, "deben ... permanecer inalterados los elementos subjetivos siempre que se logre no obstante ello la reforma estructural de la propiedad rústica, que es el fin que se busca".

En principio, pues, los derechos reales y otras situaciones jurídicas que afectaban a las fincas aportadas por cada propietario se deben trasladar inalterados a las fincas de reemplazo. Así lo prevé explícitamente el art. 230.1 de la LRDA, a tenor del cual "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". Sin embargo, hemos de puntualizar que - contrariamente a lo defendido en su tesis doctoral por PALACIOS AYECHU<sup>190</sup> - este principio no se puede tomar al pie de la letra, porque la propia LRDA ya prevé una larga serie de supuestos en los que ese traslado sí que supone una alteración, más o menos substancial.

De hecho, ni el propio legislador parece confiar en una aplicación maximalista del criterio de la inalterabilidad de los derechos y cargas preexistentes. Así, el mismo art. 230 abre dos vías de excepción que lo hacen menos imperativo de lo que podría semejar *prima facie*.

La primera y principal excepción está relacionada con las servidumbres prediales, para las que el art. 230.2 prevé que "se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad". Es decir, que estas servidumbres quedan sometidas a todo tipo de cambios, incluyendo en ellos la creación de nuevas servidumbres - que, contrariamente a lo que se suele creer, han de ser objeto de la correspondiente indemnización económica, como ya confirmara en su momento la STS de 24.6.1983 (Arz. 5700)

- y la extinción de las preexistentes, de acuerdo con las necesidades de la concentración. Un ejemplo práctico de esta última modalidad de la excepción nos lo ofrece la STS de 24.9.1996 (Arz. 1522), en la que el TS confirma que, "si bien los demandantes y sus causantes ya venían disfrutando desde antiguo de un camino de servicio que discurría parcialmente sobre la finca hoy propiedad de los demandados, ... tal situación fáctica y aún jurídica resultó modificada mediante la concentración parcelaria llevada a cabo en aquella zona, pues al asignar a ambos litigantes las respectivas parcelas de reemplazo ... dotó a la finca del actor de acceso directo a una pista pública, suprimiendo el servicio de paso o servidumbre que anteriormente pudiera existir".

Esta posibilidad de supresión de las servidumbres por efectos de la CP también afecta a las servidumbres prediales históricas adquiridas en base al Derecho civil de la respectiva C. A.,

---

<sup>190</sup> Vid. María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 3, para quien "los Derechos que tenían por objeto las antiguas parcelas, pasan, inalterados, a recaer sobre las fincas de reemplazo", recalando que "los derechos son, pues, los mismos, pero cambian de objeto".

como ha confirmado la sentencia de 16 de enero de 1992 de la Audiencia Provincial de Huesca (Arz. AC 161), que en el caso analizado declara que "no puede acogerse el apelante a la prescripción inmemorial del art. 148 de la Compilación pues, aunque tal posesión inmemorial hubiera existido, ... la servidumbre que así se pudiera haber adquirido habría desaparecido por la acción de la concentración parcelaria efectuada, en virtud de lo dispuesto en el segundo apartado del art. 230 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

Por otra parte, hay que precisar que no son únicamente las servidumbres prediales las que quedan exceptuadas del principio de traslado inalterado<sup>191</sup>, si no que el mismo art. 230.1, que establece esa supuesta inalterabilidad, ya matiza que su aplicación se hará "del modo y con las circunstancias que establece la presente Ley". Ello nos remite a otras excepciones previstas en los siguientes preceptos del mismo texto refundido: el art. 205, en virtud del cual, las fincas cuyo propietario no se haya podido determinar durante el proceso de CP acaban ingresando en el Patrimonio del Estado; el art. 227.1, a cuyo tenor, "la inclusión de una parcela en la concentración da lugar, mientras dure el procedimiento correspondiente, a la extinción del retracto de colindantes, del derecho de permuta forzosa y demás de adquisición que se otorguen por las Leyes para evitar los enclavados o la dispersión parcelaria ..."; el art. 231, que reconoce a los arrendatarios y aparceros el derecho a la rescisión de sus contratos, sin tener que pagar ninguna indemnización por este motivo, "en el caso de que no les conviniera la finca de reemplazo donde hayan de instalarse"; el art. 232, que, pese a proclamar que los derechos y situaciones jurídicas no reconocidos en las BDF no quedarán perjudicados, establece unos efectos que les puede comportar una alteración substancial, hasta el extremo de que pueden llegar a quedar reconvertidos en una indemnización crematística.

El art. 38.3 de la cántabra LCP-CANT-2000, a su vez, puntualiza que el principio de traslado inalterado de los derechos reales sobre las fincas se llevará a cabo "según el criterio de adjudicación determinado por el interés social de la actuación", al cual quedará supeditado, sin perjuicio de la indemnización que corresponda en cada caso.

Con más o menos incidencia, las legislaciones foráneas también admiten similares alteraciones, que modulan el alcance de este principio de traslado inalterado, que igualmente informa las regulaciones de CP de otros países. Así, por ejemplo, el art. L.123-13 de la LCP-FRAN, lo

formula en los siguientes términos: "*les droits réels, autres que les servidumbres, grevant les immeubles remembrés s'exercent sur les immeubles attribués par le remembrement*".

Por su parte, el legislador belga prevé explícitamente los efectos que la CP puede tener sobre otros derechos que nuestro legislador no mienta. Merecen especial mención, a estos efectos, los arts. 32 (que da a la enfiteusis el mismo trato que al arrendamiento) y 33 de la LCP-BEL (que, contrariamente a lo que exigiría el principio de traslado inalterado, dispone que los derechos de caza permanecen inmutables sobre los mismos terrenos que antes de la CP). La LRDA no dice nada sobre estos derechos, que también pueden resultar afectados por la CP. Esa ausencia de referencia explícita hace que se les haya de aplicar el principio general del traslado inalterado, en los términos que expresa el art. 230.1. Pero cabría preguntarse si ésta era realmente la voluntad del legislador, o bien se trata simplemente de un efecto indeseado, que se produce fruto de una involuntaria laguna legal, que, de ser así, se debería corregir en la futura regulación de la CP.

Analizando la STS de 26.2.1998 (Arz. 2176), se llega a la conclusión de que efectivamente existe una laguna legal, puesto que el *iter* discursivo que utiliza el TS conduce a un resultado diametralmente opuesto al que se derivaría de la aplicación del principio de traslado inalterado. La sentencia se ocupa de las repercusiones que la CP produce sobre los derechos de caza existentes sobre las parcelas objeto de concentración. De los fundamentos jurídicos que se exponen se infiere que la cuestión no se puede resolver únicamente, ni principalmente, en base al principio de traslado inalterado de derechos y cargas que estipula el art. 230 de la LRDA, si no en base a los requisitos que establece el art. 6º de la Ley de Caza para ser titular de un coto de caza. El resultado que se obtiene con la aplicación de este criterio hermenéutico es el contrario del que se derivaría de la aplicación del citado principio general, puesto que el

---

<sup>191</sup> Así sucede también en el Derecho comparado. El art. 4.a) de la portuguesa LCP-POR/1, por citar un ejemplo próximo, prevé la CP "*com transferência de direitos, ónus e encargos*".

derecho a ser titular del coto de caza existente sobre unos determinados terrenos rústicos corresponden a las personas a las que se hayan adjudicado las correspondientes fincas de reemplazo. Es, pues, una excepción más al principio enunciado, pese a que la LRDA no la prevé como tal.

Finalmente, cabe advertir que, aunque el art. 230.2 de la LRDA, interpretado *ad pedem literae*, parecería otorgar a la Administración gestora una patente de corso para hacer y deshacer a placer, en materia de servidumbres prediales, una correcta interpretación del precepto nos demuestra que el principio de proporcionalidad tiene que actuar como la fórmula jurídica más efectiva para el control de unas potestades tan exorbitantes, obligando a ponderar en cada caso todos los intereses en juego.

En resumen, el principio que nos ocupa no tiene un carácter absoluto, si no que, como muy bien puntualiza la citada STS de 29.9.1986 (Arz. 4794) sólo se debe aplicar "en lo posible", y, en cualquier caso, debería ser objeto de una revisión en profundidad en una próxima renovación de la normativa reguladora de la CP. En la práctica - como acabamos de comprobar y como corroboran algunos autores<sup>192</sup> - la concentración afecta tanto a los derechos y a las servidumbres que esta afectación hace que las cuestiones jurídicas tengan una trascendencia determinante en el desarrollo de la mejora, razón por la cual resulta incomprensible el abandono de la institución que se ha producido por los administrativistas y por los juristas en general.

## 2.5 Principio de redimensionamiento de las explotaciones agrarias

El conjunto de las finalidades que el art. 173 atribuye a la CP tiene como objetivo final (aquí como en otros países<sup>193</sup>) producir un redimensionamiento de la base física de las explotaciones agrarias, de forma que los agricultores puedan realizar su función en las mejores condiciones o, como expresa la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), "permitiendo la mejor explotación posible". Así entendido, podemos identificar este principio en diferentes sentencias del TS:

- La STS de 5.2.1985 (Arz. 994) declara que "con estas operaciones se persigue principalmente la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas ...".

- La STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), interrelaciona los arts. 173 y 218.1, llegando a la conclusión de que "en el primero de ellos se enuncian los fines de la concentración parcelaria, debiendo destacarse entre ellos los principios de redimensión de las explotaciones ...".

- La STS de 28.6.1996 (Arz. 5338) resalta que, "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias".

- La STS de 16.1.1997 (Arz. 575) recalca que la finalidad esencial de la CP coincide con "la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones para lograr una explotación más racional de los predios agrícolas objeto de la concentración".

- La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) apunta también a este principio cuando se refiere al "sistema adoptado en esta materia de concentración parcelaria, concebido teóricamente con miras a una mayor racionalización en la explotación agrícola del conjunto de predios comprendidos en el área a concentrar ...".

## 2.6 Principio de publicidad

### 2.6.1 Imperatividad de este principio

La trascendencia jurídica de este principio ha sido destacada por el Tribunal de Estrasburgo

---

<sup>192</sup> Vid., *ad exemplum*, Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, *op. cit.*, págs. 21, 22 y concordantes, y Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 153.

<sup>193</sup> La exposición de motivos de la LCP-POR/1 lo pone en evidencia cuando justifica los incentivos fiscales a la CP "para serem alcançados os objetivos da ley aplicados, designadamente, ao redimensionamento aconselhável dos prédios rústicos e das explorações agrícolas ...".

en unos términos - basados en el CEDH - que no dejan lugar a ningún género de dudas. Tanto es así que la sentencia del TEDH de 30 de noviembre de 1999 (REF. 00001172), que se ocupa de una demanda presentada por propietarios austríacos por falta de publicidad del proceso de CP que les afectaba, falla que "en el presente caso ... la no celebración de una audiencia pública en el proceso de concentración parcelaria vulneró el artículo 6.1 del Convenio".

Ni que decir tiene que los efectos de la falta de audiencia tienen mucho que ver con la forma en que ésta se regula en el Derecho interno. Por este motivo, debemos recalcar en los siguientes preceptos de la LRDA, que regulan la publicidad en el seno del procedimiento especial de CP:

1º) El art. 209, que establece la publicidad que se ha de dar a las encuestas de las bases provisionales y del proyecto de CP, previstas, respectivamente, en los arts. 183 ("Una vez reunidos los datos que permitan establecer con carácter provisional las Bases de la concentración, se realizará una encuesta que consistirá en la publicación de dichas Bases provisionales para que todos puedan formular las observaciones verbales o escritas que estimen pertinentes") y 197.2 ("El Proyecto de Concentración será objeto de encuesta, en la forma y plazos establecidos en el artículo 209 de esta Ley"). A tales efectos, el art. 209 sólo prevé la publicación de los correspondientes anuncios en los tablones de edictos de los municipios afectados, durante tres días (que hemos de entender que han de ser hábiles - de acuerdo con el art. 48.1 de la LRJAPPAC, habida cuenta de la naturaleza administrativa de la concentración parcelaria). La mayor parte de las Administraciones gestoras de la CP han implantado la acertada costumbre de insertar también los pertinentes anuncios en los respectivos diarios oficiales, con lo que aumenta el grado de publicidad de la documentación objeto de exposición.

2º) El art. 210, que prevé la exposición pública de las bases definitivas y del acuerdo de CP. Las medidas de publicidad dispuestas en este caso ya son más completas, previéndose la publicación del aviso en cuestión en el Boletín Oficial de la Provincia (una sola inserción en cada caso) y en los tablones de edictos municipales (durante tres días hábiles). Este diferente grado de exigencia de publicidad - que, como ha quedado dicho, se ha diluido por efecto de una praxis administrativa equiparadora de la publicidad de ambas formas de exposición pública - es debida seguramente al hecho de que las bases provisionales y el proyecto de CP son documentos provisionales frente a los que tan sólo se pueden presentar alegaciones, mientras que las bases definitivas y el acuerdo son documentos fundamentales que se han de aprobar necesariamente mediante los correspondientes actos administrativos sometidos a impugnación. Este último precepto es uno de tantos que ha de ser objeto de una reinterpretación constitucional, de forma que su referencia a la publicación en el BOP se entienda ahora en el sentido de que la resolución de que se trate se debe publicar en el boletín oficial correspondiente a la Administración que la apruebe. Así lo exige la lógica jurídica, y así lo ha aplicado efectivamente el legislador ordinario, de acuerdo con la Constitución, en los arts. 59.4 y 60 de la LRJAPPAC.

## 2.6.2 Publicaciones *versus* notificaciones personales

El art. 58 de la LRJAPPAC establece la regla general de las notificaciones individuales, disponiendo al efecto que "se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente". No obstante, en el momento presente, esta regla general no es aplicable en sus propios términos al procedimiento especial de CP, dado que los arts. 209 a 211.1 de la LRDA lo singularizan a estos efectos, substituyendo (con la salvedad de los expedientes individuales y recursos que mientan los arts. 211.2 y 232.4) las notificaciones personales por publicaciones en los diarios oficiales y en los tablones de edictos de los Ayuntamientos, aplicando al efecto los siguientes criterios:

1º) Los documentos básicos de la CP (bases definitivas y acuerdo de CP), así como los provisionales que les preceden (bases provisionales y proyecto de CP, respectivamente) han de ser sometidos preceptivamente a exposición pública, durante 30 días hábiles<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup>De hecho, la LRDA sólo se refiere al "plazo de treinta días", sin especificar si se trata de días naturales o hábiles. Una de las secuelas de la tendencia tradicional a incluir la CP en el ámbito del Derecho Civil es que, aún ahora, hay una anómala inercia administrativa que impulsa a muchos gestores a seguir computando estos 30 días como naturales. Si se tratara de una institución civil, ciertamente los

No son inhabituales los escritos de impugnación en los que los recurrentes alegan un desconocimiento total de las actuaciones realizadas por la Administración gestora de la CP. De este modo, hacen revivir la eterna cuestión de si las publicaciones previstas en los arts. 209, 210 y 211 de la LRDA substituyen o no a las notificaciones individuales que requiere la LRJAPPAC. La problemática así planteada tiene una notoria transcendencia jurídica, puesto que de la forma en que se resuelva la cuestión dependerá que los interesados queden o no en indefensión.

Dado que, en definitiva, se trata de una cuestión hermenéutica, habría que dilucidarla a la luz de la jurisprudencia dictada en materia de CP. Lo malo es que dicha jurisprudencia es muy errática, a este respecto, ya que ha asumido planteamientos diametralmente opuestos, con lo que desorienta y aumenta aún más la confusión.

En algunas sentencias, el TS ha considerado que, en los procesos de CP, no son precisas las notificaciones personales, si no que basta con las publicaciones previstas legalmente. En tal sentido se pronuncia la STS de 3.6.1976 (Arz. 3090), aduciendo que "no puede ser acogido el alegato de no haberse notificado el calendario Acuerdo o resolución personalmente al recurrente pues el art. 45 de la Ley invocada prevé la sustitución del sistema legal de las notificaciones por las comunicaciones publicadas ...". Aunque esta sentencia se refiere a la Ley de CP de 1962, el argumento es trasladable a la LRDA, pues no en balde establece idéntico criterio.

En otras ocasiones, por contra, el TS ha considerado que las publicaciones previstas en la LRDA tienen únicamente un carácter subsidiario y que, por tanto, no se puede considerar cumplido con ellas el trámite de audiencia. En este sentido se manifiesta, por ejemplo, la STS de 18.10.1989 (Arz. 6868), de acuerdo con la cual "todo emplazamiento por edicto es un emplazamiento subsidiario, aunque la Ley de esta Jurisdicción lo coloque como único". La razón que lleva al TS a esta conclusión es que "el fin que se persigue con el emplazamiento edictal es el mismo que el emplazamiento hecho en forma personal, cual es el conocimiento de quien es demandado - art. 20-2 de la Ley Jurisdiccional - del procedimiento iniciado". En estas condiciones, no se podría considerar cumplido el trámite de audiencia hasta que el interesado tome conocimiento efectivamente de él. Así se entiende en la sentencia de referencia, según la cual, "si los términos del edicto ... no conducen a ese conocimiento y se obstaculiza, aunque reducidamente, la oportunidad de llevar a cabo las actuaciones que estime conveniente para su defensa, ha de concluirse en que el emplazamiento edictal es insuficiente y que al ordenarse un emplazamiento personal no se altera ningún trámite procesal". Dicho de otra forma, si no se practica una notificación personalizada, "se incidiría en una indefensión de la persona para quien se reconoce tener un interés directo en lo que se resuelva".

No habían pasado ni seis meses desde la publicación de esta sentencia cuando el TS ya se

---

días serían naturales, en virtud del criterio establecido en el art. 5.1 del Código Civil, a cuyo tenor "en el cómputo civil de los plazos no se excluyen los días inhábiles". Ahora bien, creemos que ya hemos demostrado sobradamente que las actuaciones de CP son de naturaleza administrativa. Y, si se admite esta premisa, el precepto aplicable al caso ha de ser el art. 48 de la LRJAPPAC, de conformidad con el cual, "siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos". Pese a la claridad de este precepto legal, algunas CC. AA. siguen indicando, en los correspondientes pies de recurso de sus publicaciones de CP, que los 30 días en cuestión son naturales, cosa que puede provocar que haya propietarios que, queriendo impugnar alguno de los documentos expuestos, no lo hagan finalmente por creer que ya estaban fuera de plazo, cuando no era así porque se tenían que descontar los días inhábiles. En algunas CC. AA. (como las de Valencia, Cantabria, la Rioja o Navarra), se ha obviado esta problemática haciendo alusión al plazo de un mes, que prevé el art. 115 de la LRJAPPAC para los recursos de alzada.

El *summum* de esta desorientación jurídica se registra en la C. A. de la Rioja, donde las publicaciones tan pronto citan el plazo de un mes (*vid.* el anuncio de exposición pública de las BD de Ollauri-Gimileo, en el BOR nº 87, de 22.7.1997) como el de 30 días hábiles (*vid.* el aviso relativo al acuerdo de ampliación del perímetro de la zona de Galilea, en el BOR nº 51, de 28.4.1998) como incluso - y esto ya nos parece más grave, porque contraría el criterio hermenéutico establecido en el art. 48.1 de la LRJAPPAC, en relación a los arts. 210, 221 y concordantes de la LRDA - el de 30 días naturales (*vid.* el anuncio de toma de posesión de la zona de Azofra, en el BOR nº 1, de 1.1.1998). Tanto desconcierto sólo puede ser causado por la inexplicable postergación que padecen los juristas en el seno de las Administraciones gestoras de la CP.

manifestaba en un sentido radicalmente diferente, reconduciendo íntegramente su *iter* discursivo. De acuerdo con el nuevo planteamiento jurisprudencial, en el marco del procedimiento especial de CP, las publicaciones en los diarios oficiales y en los tablones de edictos de los Ayuntamientos afectados equivalen al trámite de audiencia, sin admitir que esta sustitución de las notificaciones individuales produzca indefensión en los interesados.

La primera manifestación de este nuevo planteamiento hermenéutico - que, a la postre, es el que predomina actualmente en las sentencias del TS - la hallamos en la STS de 3.3.1990 (Arz. 2151), de acuerdo con el cual, basta con que la Administración gestora practique las publicaciones oficiales: "cumpliéndose lo establecido en los arts. 209, 210 y 211 en lo referente a su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y por edictos en el tablón de edictos de la entidad local, ... ha de llegarse a la conclusión que en absoluto ha existido la indefensión aducida por el recurrente en su demanda con cita del art. 24 del Texto Constitucional".

Así pues, *de lege lata*, debe concluirse que la sustitución de las notificaciones personales por las publicaciones oficiales preceptivas no es fruto de la arbitrariedad, si no que es una de las características que singulariza el procedimiento especial de concentración parcelaria. Ahora bien, habría que hacer al respecto una doble objeción:

1ª) Si no se notifican personalmente los documentos fundamentales de la CP, la Administración gestora asume el riesgo de tener que indemnizar a los interesados por los derechos que tenían inscritos en el Registro de la Propiedad y no les han sido reconocidos en las bases. A tales efectos, no basta con que se haya publicado en el diario oficial y en el tablón de edictos correspondiente, porque el art. 234.1 impone esta responsabilidad de la Administración gestora siempre que "el titular registral o sus causahabientes no hayan conocido oportunamente la concentración parcelaria ni hayan tenido medios racionales y motivos suficientes para conocerla". Si sólo se hacen las citadas publicaciones, cabe la posibilidad de que los propietarios ausentes y otros titulares de derechos sobre fincas concentradas que vivan lejos del municipio afectado no se percaten de la CP, y, por ende, puedan exigir la indemnización que nos ocupa.

2ª) Sin necesidad de llegar a este extremo, a principios del siglo XXI, ya no concurren las circunstancias históricas que en su momento determinaron el establecimiento de esta especialidad del procedimiento de CP. Con los medios de que disponen actualmente, las Administraciones gestoras no tienen ninguna dificultad para practicar las notificaciones individuales que prevén los arts. 58, 59 y concordantes de la LRJAPPAC.

En estas circunstancias, entendemos que, *de lege ferenda*, debería suprimirse esa anacrónica especialidad del procedimiento de CP, remitiendo al efecto a la regulación del procedimiento administrativo común para todas las Administraciones Públicas, que ahora regula la LRJAPPAC.

La norma general, pues, debería ser la notificación individualizada de todos los actos administrativos que afectan a los intereses de los partícipes, pero sin dejar de hacer igualmente las publicaciones previstas en la LRDA, ya que la complejidad documental de las bases provisionales, las bases definitivas, el proyecto y el acuerdo de CP harían inviable su traslado a los interesados. Más aún, entendemos que debería potenciarse el acceso a esta documentación, introduciendo su contenido esencial en la red de Internet, a fin de que se pueda consultar desde cualquier punto del territorio y a cualquier hora del día o de la noche.

Esta última mejora comunicativa por medios telemáticos aún no es habitual ni tan sólo en los países más avanzados; pero, tal como está progresando el uso de Internet por parte de las Administraciones Públicas y de la ciudadanía en general, no es aventurado vaticinar que no tardará en ponerse en evidencia las grandes ventajas que esta ventanilla telemática reportaría para todos los afectados por los procesos de CP.

En todo caso, lo que sí que ya está generalizado en los países de nuestro entorno es la otra parte de nuestra propuesta innovadora, relativa a las notificaciones individualizadas, puesto que la mayor parte de las regulaciones europeas de la CP ya prevén este tipo de notificaciones, y no vemos que haya ninguna contraargumentación jurídica ni práctica que se pueda oponer a su implantación en nuestro país.

## 2.7 Principio de cierre del Registro de la Propiedad

Este principio está formulado legalmente en el art. 235.1ª de la LRDA, en virtud del cual, "todas las fincas de reemplazo serán inscritas sin hacer referencia ... 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". Obviamente, esta formulación legal no tiene un carácter absoluto, si no que está condicionada por diferentes preceptos de la misma LRDA:

- El mismo art. 235.1ª ya estipula que esta regla general se aplicará "salvo los casos determinados en la presente Ley, especialmente por el artículo 193".

- El art. 233.1 prevé que "no podrán oponerse las nuevas inscripciones en los supuestos que cita este precepto.

- Los puntos 2 a 4 del mismo art. 233 también exceptúan el principio de cierre del Registro de la Propiedad, ya que se dispone que "los titulares y causahabientes de las situaciones registrales expresadas en los antiguos asientos podrán pedir su traslación sobre las fincas de reemplazo ...", añadiendo que "quedarán canceladas las inscripciones de las fincas de reemplazo en cuanto sean incompatibles con las situaciones trasladadas", y se puntualiza que "en ningún caso el traslado perjudicará los derechos de tercero protegido por la fe pública registral".

Por todas estas razones - a las que cabría añadir las que en su tiempo apuntara oportunamente CORRAL DUEÑAS<sup>195</sup> -, el cierre del Registro es más formal que real, puesto que en la práctica no se desconocen los derechos, cargas y otras situaciones jurídicas que afectaban a las fincas inscritas en el Registro de la propiedad con anterioridad a la CP.

## 2.8 Principio de urgencia de las actuaciones

La CP es una mejora que se lleva a cabo previa declaración de utilidad pública y de urgente ejecución, por imperativo del art. 172.a) de la LRDA, que impone este contenido a los Decretos de autorización de nuevas zonas de concentración. Y esta característica de la urgencia está igualmente vigente en la mayor parte de los países que han legislado en materia de CP<sup>196</sup>, con la única y significativa excepción (hasta donde nos es conocido) de la legislación de Marruecos<sup>197</sup>.

En la práctica, sin embargo, las concentraciones españolas se desarrollan muy a menudo con una inaudita parsimonia, que desmiente esa urgencia que, como ha quedado dicho, debería ser una característica insoslayable de la CP española. Contrariamente a esta inequívoca voluntad del legislador, nuestras concentraciones se eternizan sin límite temporal, bien sea porque se tarda años en iniciar las actuaciones, pese a disponerse ya de un Decreto que las autoriza<sup>198</sup>, bien sea porque se paralizan las actuaciones ya iniciadas o porque, una vez

---

<sup>195</sup>Como advertía Francisco CORRAL DUEÑAS, *Funciones agrarias del Registro de la propiedad*, "Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 106, enero-marzo de 1979, pág. 25, "parece que el problema referente a la subsistencia o cancelación de los asientos anteriores a la concentración, teniendo en cuenta que el régimen de las fincas a estos efectos dependerá en todo caso de su identificación, es pura cuestión de hecho y puede solucionarla el Registrador acudiendo al IRYDA, organismo que realiza la concentración y conserva sus planos y datos". Es, pues, sólo una ficción jurídica.

<sup>196</sup>Cfr. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 100. Refiriéndose a la Ley alemana de CP, de 15 de marzo de 1976, comenta este autor que la CP es competencia de los *länder* y que "la ley les encarga además considerar esta reforma como una medida especialmente urgente".

<sup>197</sup>El art. 6º del Dahir marroquí nº 1-62-105, de 30 de junio de 1962, sólo prevé que la norma de inicio de la CP (allí denominada "*arrêté d'homologation*") "*vaut déclaration d'utilité publique*". Omite, en cambio, una declaración de urgencia similar a la que establece la LRDA española.

<sup>198</sup>Una buena prueba de esta lentitud la encontramos en la publicación castellano-leonesa del Servicio de Ordenación de Explotaciones de la Dirección General de Estructuras Agrarias, *Situación de los trabajos de concentración parcelaria. Resumen al 31 de diciembre de 1995*, *op. cit.*, págs. 11, 54, 72, 105, 122, 145 y 161, donde se reconoce que, a principios de 1996, aún no habían llegado ni a las bases provisionales algunos procesos de CP cuyos Decretos se habían aprobado en los años 1967 (Ávila), 1972 (Valladolid), 1975 (León), 1977 (Soria), 1978 (Palencia y Segovia) y 1983 (Zamora).

aprobado el acuerdo de CP, se aplaza *sine die* la elaboración de los nuevos títulos de propiedad<sup>199</sup>. De este modo, se llega a extremos de procesos de CP que han durado más de diez años.

Podemos asegurar, por tanto, que ésta, que debería ser una de las características intrínsecas de la CP y que tanto se proclama a nivel dogmático<sup>200</sup>, se olvida frecuentemente a nivel de gestión. Los numerosos ejemplos que hemos ido exponiendo al respecto demuestran que existe una tendencia generalizada a prolongar la duración de estas actuaciones durante más años de los que sería conveniente, sin reparar en los perjuicios y en los traumas psicológicos que esta excesiva duración puede causar a los propietarios que resultan afectados<sup>201</sup>.

La jurisprudencia de las postrimerías del siglo XX nos ha venido a aportar nuevas pruebas del abuso que se produce en este sentido por parte de diferentes Administraciones gestoras:

- En la STS de 9.1.1998 (Arz. 3127) se juzga un caso relativo a una CP andaluza que, por más que iniciada en tiempos del IRYDA, aún no había concluido en el momento de dictarse la sentencia. Hablar de la urgencia de las actuaciones de CP, en estas condiciones, resulta realmente sarcástico.

- En la STS de 30.6.1999 (Arz. 5380), se deja constancia de que, en el caso de la concentración gallega analizada, en fecha 29 de mayo de 1978 se aprobó el acuerdo de CP, que no fue declarado firme hasta el 16 de junio de 1983, y el acta de reorganización de la propiedad no se aprobó hasta el año 1990. Es decir, que sólo la fase de ejecución de la CP ya había durado un mínimo de 12 años.

Las razones que se aducen para perpetuar tan arbitraria praxis administrativa van desde la fatua excusa del gran número de fincas y de propietarios afectados hasta la típica queja de la falta de personal para desarrollar las actuaciones de CP con la diligencia debida<sup>202</sup>.

Sea por éstas o por otras razones, lo cierto es que la mayor parte de las Administraciones gestoras de la CP no parecen haberse tomado demasiado en serio la declaración de urgencia que, por imperativo, legal, incluyen todos los Decretos de CP. Desde que se autoriza la

---

En la C. A. de la Rioja también hay ejemplos lamentables, como el del Decreto 2152/1972, de 13 de julio, que declaraba de utilidad pública la CP de la zona de Agoncillo (La Rioja). El BOR nº 125, de 7.10.2000, publica el anuncio de exposición pública de la propuesta de Decreto elaborada para la derogación del citado Decreto inicial, porque, pasados 28 años desde su publicación, aún no se habían iniciado los trabajos de concentración, lo cual demuestra hasta qué punto llega el menosprecio de las Administraciones gestoras al principio de urgente ejecución que, de conformidad con el mandato legal del art. 172.a) de la LRDA, debería presidir todas las actuaciones de CP.

<sup>199</sup>El TS nos muestra abundantes manifestaciones de este parsimonioso *modus operandi* de algunas Administraciones gestoras (*vid., ad exemplum*, las STS de 9.1.1998, Arz. 405, y 30.6.1999, Arz. 5380).

<sup>200</sup>Es muy significativo, en este sentido, que una de las primeras conclusiones de las denominadas "Xornadas Técnicas de Galicia-CEE", celebradas en Santiago de Compostela en 1984, proclamara que "la reforma estructural del campo gallego precisa las siguientes acciones básicas: concentración parcelaria con criterios de celeridad, economía y eficacia ..." (*vid.* José M. FRANCO GARCIA, *op. cit.*).

<sup>201</sup>Todos los gestores han conocido situaciones personales vividas como auténticos dramas por los interesados, que tienen una querencia especial a la tierra de sus antepasados. La opinión publicada es rica en ejemplos de esta índole, como los que expone José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales de la concentración parcelaria*, en la obra colectiva dirigida por Crecente MASEDA Y CUESTA GARCIA, *op. cit.*, pág. 33, que confiesa: "Yo he visto llorar a lágrima viva a un anciano de unos 80 años por que le quitábamos "o ferrado do seu pai". La CP, pues, causa traumas.

<sup>202</sup>La reiterada repetición de este tipo de excusas tiene un efecto de autoconvencimiento entre los gestores que las utilizan para justificar la lentitud de los procesos de CP. Sin embargo, hemos de objetar que, por lo que respecta a la primera de las razones aducidas, no existe ningún precepto normativo que obligue a establecer macrozonas de CP, por lo cual el problema quedaría automáticamente eliminado con la subdivisión en zonas de tamaño más asumible. Y en lo que atañe a la escasa dotación de personal y de medios para hacer avanzar las concentraciones al ritmo exigible, el problema se soluciona actuando con el suficiente sentido común, de manera que no se aprueben más Decretos de CP que los realmente asumibles. Finalmente, siempre habría el recurso al *outsourcing* o externalización de servicios.



creación de una zona de CP hasta que se entregan los correspondientes títulos de propiedad, pasan a menudo más años de los que requeriría la más mínima coherencia con la declaración "de urgente ejecución de la concentración parcelaria" que impone el art. 172.a) de la LRDA<sup>203</sup>.

Tan excesivas duraciones nada tienen a ver con el *desideratum* que expresa el mentado precepto legal, y se aproxima más a las duraciones que son habituales en los sistemas alemán, holandés o austríaco, en los que la prolongación en el tiempo tiene al menos una razón de ser en la generosidad de las actuaciones - no ya de CP, si no de desarrollo rural integral - que se acometen en cada zona de concentración. Pero en España las actuaciones son sensiblemente inferiores, por lo que creemos que no deberían durar más de lo que duran en Francia los procesos de CP, que muchas veces no llegan ni a los dos años<sup>204</sup>. En consecuencia, hay que apostar por una ruptura - si se quiere, progresiva, pero en todo caso imparable - con el *statu quo* actual, porque el vigente sistema de gestión no respeta las directrices marcadas por el legislador.

Si se trabajase con la urgencia como máxima de conducta, no sería preciso molestar a los propietarios durante tanto tiempo. En cambio, a lo largo de los años, se ha ido instalando en España - en unas CC. AA. más que en otras - una especie de cultura de la ralentización sistemática de las operaciones, para justificar la cual incluso se han fabricado artificiales argumentos tan escatológicos como el de que hace falta tiempo para que los partícipes asimilen la CP.

Más que un argumento, esto tiene todos los visos de ser un subterfugio autoexculpatorio, o sea, una falacia destinada a encubrir la mala conciencia que provoca en sus responsables la excesiva duración de las concentraciones que gestionan. En nuestra opinión, escudarse en que los agricultores necesitan una serie de años para asimilar los cambios de la CP es un insulto a su inteligencia y recuerda unos tiempos de paternalismo agrario que deberían darse ya por superados. Nuestros profesionales agrarios de hoy en día están a la altura de los de otros países comunitarios, como Bélgica, donde últimamente están asimilando perfectamente concentraciones de miles de hectáreas que la propia Administración gestora de la región de Valonia reconoce que se están realizando a una velocidad "*de la gageure*<sup>205</sup>", o sea, a una velocidad de vértigo. Algo parecido podría decirse de la CP desarrollada en la zona francesa de Vivoin (Sarthe), que acabamos de comentar, donde la rápida asimilación de la CP por parte de los interesados resulta bien patente, cuando la doctrina especializada reconoce explícitamente que "*au cours des opérations, les agriculteurs ont pris en compte et collaboré aux solutions les plus profitables*". Es inadmisibles, por tanto, la pretensión de atribuir la prolongada duración de las actuaciones de CP a la necesidad de acompañarse al ritmo que impondría una supuesta incapacidad intelectual del campesinado.

La excesiva duración actual de muchas concentraciones ya se empieza a gestar entre la publicación del correspondiente Decreto de CP y el inicio de las actuaciones. En teoría, el inicio debería ser inmediato; pero, en la práctica, pueden pasar años sin que se lleve a cabo

---

<sup>203</sup>No sirve de justificación, a estos efectos, el hecho de que las actuaciones de CP de otros países europeos también sea excesivamente dilatada en el tiempo, porque cada país ha de llevar a cabo este tipo de actuaciones de acuerdo con su propio régimen jurídico, con sus objetivos y con sus condicionantes específicos. Ciertamente, en Austria, como se ha demostrado en las sentencias del TEDH, hay concentraciones que duran 9 años (*vid., ad exemplum*, la sentencia de 30.10.1991, REF. 00000030) e incluso 16 años (*vid.*, por todas, la sentencia del TEDH de 30.11.1999, REF. 00001172); de la misma manera, en Alemania son frecuentes las concentraciones 10 o 12 años (cfr. Office National du Remembrement, *Le remembrement ...*, *op. cit.*, pág. 11). A destacar que ambos países aplican la que algunos denominan "concentración parcelaria integral". Esa constatación sirve, por un lado, para desmitificar dicho sistema de CP, habida cuenta que una concentración que se prolonga durante tanto tiempo pierde gran parte de su virtualidad y causa excesivos problemas a los afectados, y por otro, hace que no nos sirva de referencia para justificar los retrasos que se suceden en nuestro país, dado que en Austria y Alemania lo que se hace no es tan sólo CP, si no una verdadera transformación global de la zona afectada, o sea, una reforma rural integral.

<sup>204</sup>Cfr. ANDAFAR, *Remembrement et création d'équipements communaux*, "L'aménagement foncier agricole et rural", nº 44, 1º trimestre de 1985, pág. 15, que presenta un caso práctico de este expeditivo sistema de concentración, al constatar que, en la zona de Vivoin (Sarthe) "*les opérations préliminaires débutent en mars 1979 et se terminent en 1981*".

<sup>205</sup>Cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Remembrement rural ...*, *op. cit.*, pág. 2.

actuación alguna por parte de la Administración gestora. Para evitarlo, consideramos que el Decreto de cada zona debería establecer la fecha en que preceptivamente deben iniciarse las operaciones, como ya se prevé en Francia<sup>206</sup>, país que no en vano tiene uno de los sistemas de CP más ágiles y expeditivos del mundo.

En suma, un sistema de control de las actuaciones que concuerde con la característica de la urgencia que impone nuestra legislación acabaría fácilmente con esta parsimonia administrativa, que tanto perjudica a los intereses de los propietarios con los que se escuda, hasta el extremo de que puede llegar el caso de que el TEDH condene a España por violación del art. 6.1 del CEDH, como ya ha sucedido con Austria, país en el que ha habido que enmendar a toda prisa la legislación, a requerimiento del Comité de Ministros del Consejo de Europa<sup>207</sup>. Bastaría con que los responsables de las Administraciones gestoras mostraran una inequívoca voluntad de cumplir tan explícito mandato legal.

## 2.9 Principio de gratuidad para los interesados

A diferencia de lo que sucede en materia de CP en la mayor parte de los países - e incluso en nuestro país, en otros tipos de actuaciones reguladas por la misma LRDA -, nuestro legislador ha querido que la Administración gestora asuma el cien por cien de los gastos de genere la CP. Esta gratuidad se establece con carácter genérico en el art. 171.4 de este texto legal, a tenor del cual, "los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria serán satisfechos por el Estado", y se completa en el art. 239, en virtud del cual "los derechos de los Notarios y Registradores que se devenguen por los trabajos realizados para llevar a cabo la concentración o como consecuencia de ella y para la titulación e inscripción de las fincas de reemplazo serán pagados por el Estado".

La LRDA no aporta ninguna justificación para esta gratuidad. Es simplemente un acto volitivo de liberalidad que no tiene parangón en los otros países europeos, en los que los propietarios de las fincas incluidas en el perímetro de concentración participan, en mayor o menor medida, en los gastos generados por la CP<sup>208</sup>.

Se podría pensar que esa liberalidad está relacionada con la declaración de utilidad pública que precede a este tipo de actuaciones administrativas. Sería ciertamente un buen argumento, si no fuera porque la misma norma legal obliga a los beneficiarios a contribuir a la financiación de los gastos que generan otros tipos de actuaciones públicas que igualmente gozan de la condición de utilidad pública, como son las correspondientes a las obras de transformación en regadío. No podemos encontrar, pues, una explicación razonable a este rasgo que singulariza a la CP española. De hecho, los primeros sorprendidos por esta gratuidad suelen ser los propios interesados que toman contacto por primera vez con este tipo de actuaciones. No es extraño que reaccionen con recelo cuando se les anuncia esta característica de la CP, porque,

---

<sup>206</sup>De acuerdo con la nueva redacción del art. R.121-24 del *Code Rural*, introducida por el art. 6º del ya citado Decreto nº 88 de 27.1.1995, "*le préfet arrête le ou les modes d'aménagement retenus, le ou les périmètres correspondants et la date à laquelle débiteront les opérations d'aménagement foncier*".

<sup>207</sup>Vid. la *Résolution DH (97) 117 de 28 janvier 1997, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Droits de l'Homme, Requête nº 15506/89, A., E., M., et H. P. contra l'Autriche*. Además de constatar la violación del art. 6.1 del CEDH que comporta la excesiva duración de la CP austríaca, esta resolución es particularmente interesante por el reconocimiento que de tal violación hace el propio Gobierno austríaco, haciéndose referencia a su declaración de que se ha buscado remedio modificando la regulación de la CP. El citado *Comité des Ministres* decide dar por concluidas las actuaciones, al comprobar que Austria ya ha tomado las medidas necesarias para evitar que se reproduzcan las violaciones del CEDH: "*Attendu que le Gouvernement de l'Autriche a rappelé que des mesures avaient été prises pour empêcher la répétition de la violation constatée dans la présente affaire avec l'entrée en vigueur le 1er janvier 1994 d'amendements à la loi fédérale sur la procédure agricole (Agrarverfahrensgesetz 1950) et à la loi fédérale sur les autorités agricoles (Agrarbehördengesetz 1950)*". Esto demuestra cuán irresponsable resulta prolongar las actuaciones de CP más allá del tiempo razonable.

<sup>208</sup>Vid., *ad exemplum*, el complicado catálogo de exigencias documentales para la obtención de la cofinanciación estatal - que allí tiene el carácter de subvención - que se aplica en Suiza, en G. SCHMID, W. FLURY, M. FORRER *et al.*, *Guide. Documentation pour les améliorations foncières subventionnées*, Conférence des Services chargés des améliorations foncières-Service Fédéral des améliorations foncières, Berna, 1984, *in totum*.

como ellos mismos manifiestan en algunas reuniones informativas, no están acostumbrados a que las Administraciones Públicas les faciliten nada gratuitamente<sup>209</sup>.

Aun así, la jurisprudencia ha ratificado la vigencia en España del principio de gratuidad, a la vez que ha contribuido a determinar su alcance concreto, con sentencias como las siguientes:

- La STS de 14.11.1985 (Arz. 1531) da una notoria amplitud al principio, interpretando que la Administración gestora, además de hacerse cargo de los gastos generados por las actuaciones administrativas, también está obligada a constituir un fondo con cargo al cual los perjudicados tienen derecho a reclamar, durante la ejecución del acuerdo, las diferencias existentes entre el valor de sus aportaciones y el de las atribuciones de que han sido objeto. Según esta sentencia, se ha de contar con "la posibilidad reservada al recurrente de solicitar, en la ejecución del acuerdo aprobatorio de la concentración, el valor de la diferencia inferior al sexto con cargo al fondo de financiación (artículo 171-4) teniendo en cuenta el principio general de igualdad de valor en el reemplazo proclamado en el artículo 173-a) de la Ley antes citada". Es posible que el ponente de esta sentencia haya extraído esta idea del "fondo de financiación" del Derecho comparado, ya que la LRDA no lo mienta en absoluto. En cambio, escudriñando en el seno de las regulaciones extranjeras de la CP, sí que encontramos una denominación similar en el art. L.121-15 de la LCP-FRAN, de acuerdo con el cual, "*il est créé à la section "Investissement du budget du département" un fonds de concours destiné à recevoir la participation des communes, de la région, ...*".

- La STS de 23.4.1982 (Arz. 2463) acota más el alcance del principio, excluyendo de él las mejoras que se suelen practicar en las fincas de reemplazo: "los gastos de igualación de tierras etc. no aparecen comprendidos dentro del concepto de gastos de las operaciones de concentración a satisfacer por el Estado, cuyo alcance viene referido a las obras de interés general, manifestado, bien en una vertiente material: vías o redes comunes de distribución, etc. y jurídicas, esto es, las precisas para que la Concentración - como actuación administrativa - sea una realidad - párr. 4º art. 171, Texto Refundido de 12 de enero 1973".

Con estas matizaciones, la gratuidad constituye uno de los rasgos identificativos de la CP española, por lo que ha de ser respetada por las regulaciones autonómicas de la CP<sup>210</sup>. Así parecen haberlo entendido la mayor parte de los legisladores autonómicos, que han asumido el principio de gratuidad de manera generalizada, en los arts. 47.4 de la LARA andaluza, 4.2 de la LCP-GAL gallega, 16.3 de la LOADR asturiana, 2.3 de la LCP-CYL castellanoleonesa y 2.4 de la LFRIA navarra<sup>211</sup>. En consecuencia, *de lege lata*, la gratuidad de las actuaciones constituye uno de los principios informadores de la CP hispana, en los planos estatal y autonómico.

---

<sup>209</sup>La decepción les llega, en todo caso, cuando, tras hacer alarde de tal gratuidad, los funcionarios de turno les han de explicar que la misma Ley que obliga a la Administración gestora a cubrir todos sus gastos de la CP, les autoriza a practicar sendas deducciones (en base al art. 202 de la LRDA), la suma de las cuales puede llegar a un sexto del valor de las fincas aportadas. Aquí radica la por lo menos aparente contradicción de la CP: si el legislador proclama que es una actuación gratuita para los interesados, cómo es que autoriza tales deducciones? Los propietarios afectados no lo pueden entender, porque la praxis administrativa ha acabado desvirtuando el significado real de las citadas deducciones. Dicho de otra manera, la lectura correcta del art. 202 de la LRDA no es la que se ha hecho hasta ahora. Es cierto que este precepto autoriza a practicar las deducciones que cita; pero lo que no autoriza es a que tales deducciones se apliquen sin compensar a los afectados por el valor deducido en cada caso. He aquí la clave para entender cómo se han de conjugar la gratuidad del art. 171.4 con el principio de igualdad entre las aportaciones y las adjudicaciones que estipula el art. 173, como hemos expuesto *supra*.

<sup>210</sup>Tal y como ha sentenciado el TS, las bases estatales se tienen que inferir de las normas preconstitucionales, cuando el Estado no las ha dictado con posterioridad a la Constitución (cfr. STS de 15.11.1994, Arz. 9253). Este principio rector tiene carácter básico, y, por ende, obliga a todas las CC. AA.

<sup>211</sup>La única norma autonómica que desentona en este sentido es la Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario", que excepciona el principio por lo que respecta a las "concentraciones de carácter privado". Su art. 60.1, en concreto, separándose del principio básico establecido en el art. 171.4 de la LRDA, regula la financiación de estas actuaciones de CP en los siguientes términos: "Los honorarios del proyecto y estudios técnicos necesarios, así como el importe del replanteo serán financiados por la Diputación General de Aragón mediante subvención del 40 por 100, debiendo ser reintegrada la parte restante en el plazo de cinco años, con un interés del 4 por 100 anual".

Una vez asentado esto, empero, acto seguido hemos de puntualizar que esa gratuidad no es una característica consubstancial a las operaciones de CP, si no simplemente la opción que se ha adoptado en la legislación vigente en nuestro país. Decimos en la legislación vigente - y decimos bien -, porque no siempre ha imperado en España el mismo grado de gratuidad. Para ser más exactos, la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952, aun proclamando la gratuidad de las actuaciones como principio ("Los gastos, incluso los derechos de los profesionales que hayan de intervenir, que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria, serán satisfechos en su totalidad por el Estado ..."), preveía una especie de cofinanciación diferida por parte de los propietarios afectados. El mismo art. 8º que proclamaba el principio de gratuidad, introducía la siguiente precisión, con la que matizaba esa inicial proclamación formal: "... recargándose en un cinco por ciento, durante los veinte años siguientes, la contribución territorial correspondiente a las fincas resultantes de la concentración". Es decir que, de uno u otro modo, los interesados acababan contribuyendo al sostenimiento de los gastos de las operaciones de concentración, aunque fuera mediante un pago diferido<sup>212</sup>.

La mejor prueba de que la gratuidad no es indisociable de la CP es que, en la mayor parte de los países de nuestro entorno, la concentración no se realiza gratuitamente, si no que los interesados contribuyen a su financiación, en la proporción que cada legislador estima conveniente:

- En Suiza, la Administración gestora de la CP sólo se hace cargo de los gastos allí calificados como subvencionables, que, como indica Jean-Robert SCHNEIDER<sup>213</sup>, son los correspondientes a los "*travaux géométriques*" (estudios e informes necesarios para la CP) y a los "*travaux de génie rural*" (obras que comprenden las redes de caminos<sup>214</sup> y desguaces, así como otras obras de mejora de la zona concentrada). El resto de los gastos corren a cargo del "*syndicat d'améliorations foncières*", que los distribuye proporcionalmente entre todos los partícipes de la concentración, de acuerdo con las aportaciones territoriales de cada uno de ellos. Evidentemente, esta participación en los gastos también comporta el derecho a decidir las actuaciones que se han de realizar en la zona, cosa que se hace mediante votación en la asamblea general del sindicato. En el caso específico de las CP vinculadas a grandes obras públicas, en cambio, los gastos corren directamente a cargo de la empresa o entidad responsable de tales obras<sup>215</sup>.

- En Bélgica, tampoco está prevista la gratuidad total de las actuaciones. El art. 47 de la LCP-BEL establece dos reglas: por una parte, el Estado se ha de hacer cargo de todos los gastos relacionados en el primer párrafo del precepto, que para resumir podemos decir que serían los necesarios para ejecutar la CP propiamente dicha. Por otra parte, el segundo párrafo prevé la participación de los interesados en los gastos correspondientes a las obras conexas que se decida realizar en la zona. El importe de esta participación puede variar de un proceso a otro, ya que este precepto dispone que "*le Ministre de l'agriculture détermine ... la part d'intervention de l'État dans les dépenses pour les travaux prévus à l'article 1er, alinéas 3 et 4*". Como en el caso suizo, los interesados también tienen la posibilidad de manifestar su opinión en relación a los gastos. El art. 5.2 dispone que se ha de realizar una encuesta, en el curso de la cual se deben exponer "*le cas échéant, une description sommaire avec une estimation du*

---

<sup>212</sup>Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., pág. 24, consideraba que se trataba tan sólo de una aportación simbólica; pero matizaba que eso era así únicamente "de momento", con lo que daba a entender que la Administración gestora de la CP (no olvidemos que él era por aquel entonces Jefe de la Asesoría Jurídica del SNCPYOR) se estaba planteando la conveniencia de suprimir definitivamente, en una futura regulación, la proclamación legal del principio de gratuidad de la CP.

<sup>213</sup>Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., págs. 84 a 86.

<sup>214</sup>La proclamación legal y jurisprudencial del principio de gratuidad de la CP española no empece al TS a reconocer que los interesados acaban pagando por la creación de la nueva red de caminos de la CP. El F. J. 3º de la STS de 1.6.1989 (Arz. 4319) es bien explícito al respecto, indicando que "la aplicación de un coeficiente reductor es consecuencia de la necesidad de pagar los terrenos destinados a caminos al servicio de todos los agricultores".

<sup>215</sup>Cfr. Jean-Robert SCHNEIDER, *Le remaniement parcellaire en Pays de Vaud. Guide à l'usage des commissions de classification et des syndicats AF*, Service cantonal des améliorations foncières, Lausanne-Cronay, 1992, pág. 82.

*coût des travaux à effectuer et une indication de la partie des frais d'exécution du projet de remembrement pouvant incomber aux propriétaires et usufruitiers, compte tenu des dispositions de l'article 47".*

- En Portugal, el art. 22 de la LCP-POR/1 dispone que la participación de los interesados en la financiación de la CP se regulará por Ley. A su vez, el art. 54 de la LCP-POR/2 precisa que, mientras no se cumpla esta previsión legal, se ha de continuar aplicando el régimen precedente que cita dicho precepto.

- En Francia, hubo un tiempo en que regía el principio de gratuidad de las operaciones de CP<sup>216</sup>. En el momento actual, en cambio, como norma general, la CP está cofinanciada por los partícipes, en los porcentajes que se acuerdan para cada proceso de CP. La parte oficial de la cofinanciación está muy difuminada, puesto que el art. L.121-15 del *Code Rural* establece que *"il est créé à la section "Investissement du budget du département" un fonds de concours destiné à recevoir la participation des communes, de la région, de tous établissements publics, des maîtres d'ouvrages mentionnés à l'article L.123-24 ainsi que des particuliers"*. Esta distribución opera en lo que atañe a los gastos de la CP propiamente dicha, pero no afecta a las obras conexas, que corren a cargo de la correspondiente *"association foncière"*, la cual debe resquitar de sus miembros los gastos correspondientes, en proporción a la superficie atribuida a cada uno de ellos. Por otra parte, existen normas específicas para los supuestos de reconcentración (en los que se penaliza a los propietarios, hasta el extremo de que puede llegar el caso de que tengan que abonar incluso el 100 % de los gastos<sup>217</sup>) y para las concentraciones asociadas a grandes obras públicas (para las que el art. L.123-24 prevé que se haga cargo de los gastos el *"maître de l'ouvrage"*).

- En Austria, los partícipes de la CP comparten los gastos generados por las mejoras introducidas en la zona, en la medida que en cada caso establezca el correspondiente Plan de las obras comunes (*"Plan der gemeinsamen Massnahmen und Anlagen"*), que, como constatan las sentencias del TEDH<sup>218</sup>, *"doit également régler la question des frais qui, en général, sont partagés entre les propriétaires"*.

- En Luxemburgo, el art. 10 de la LCP-LUX dispone que se ha de constituir un fondo para la financiación de las actuaciones de CP. A estos efectos, el art. 42 de la misma norma establece que *"il est créé sous la dénomination "Fonds de remembrement des biens ruraux" un fonds spécial chargé de supporter les dépenses relatives à l'exécution des opérations de remembrement"*. El fondo se alimenta de las dotaciones presupuestarias aportadas anualmente por el Estado, así como de *"les montants en principal, intérêts et accessoires, recouverts sur les redevables dans les conditions et délai à fixer par l'Office national du remembrement"*. El art. 1º del *Règlement grand-ducal du 14 décembre 1965 fixant la participation financière de l'État dans les travaux connexes au remembrement des biens ruraux*, puntualiza que *"la participation de l'État dans les dépenses occasionnées par les travaux de création et d'aménagement de chemins d'exploitation et de voies d'écoulement d'eau, ainsi que pour l'exécution des travaux d'améliorations foncières, est fixée à quatre-vingt-dix pour-cent"*.

En definitiva, la mayor parte de las regulaciones extranjeras de la CP prevén que los partícipes de la concentración contribuyan de alguna forma a cubrir los gastos de estas actuaciones. En cambio, el art. 5º de la LCP-MAR de Marruecos dispone que *"les dépenses inhérentes aux opérations proprement dites de remembrement et aux travaux connexes jugés indispensables peuvent en tout ou en partie être prises en charge par l'Etat, les Offices régionaux de Mise en Valeur Agricole ou les collectivités locales, sur les crédits affectés aux opérations décidées par"*

---

<sup>216</sup>Cfr. Pierre ROUGEAN y Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, pág. 85, que, en 1994, aún hacían la siguiente disquisición sobre los gastos: *"Les frais du remembrement lui même ne sont pas à la charge des propriétaires, leur financement incombe depuis 1983 au département. Les frais des travaux connexes par contre sont à la charge des propriétaires pour 60 % et du département pour 40 % en moyenne"*

<sup>217</sup>Como dice Pierre ASTIE, *Remembrement rural ...*, *op. cit.*, punto 156, *"le département n'a aucune obligation financière face aux opérations d'un second remembrement dans une même commune. Ce sont les propriétaires et exploitants intéressés qui prennent alors en charge la totalité des frais engagés"*

<sup>218</sup>*Vid.*, por todas, la sentencia del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000145, *affaire Poiss*).

*le Gouvernement en matière foncière et de mise en valeur*". En Marruecos, por tanto, como en España, se admite (aunque con menos rigidez programática) el principio de gratuidad para los interesados de las operaciones de CP. Pero eso, como queda dicho, no es habitual en el mundo.

Hecha esta constatación, cabe preguntarse si la inmensa mayoría de los legisladores extranjeros están equivocados, o si, por el contrario, la equivocación está en la legislación española. A nuestro parecer, la misma formulación de la pregunta ya deja bien clara cuál debería ser la respuesta. Pero, además, creemos que sería conveniente que desapareciera el principio de gratuidad por una doble razón: la primera es por una cuestión de solidaridad y de congruencia normativa, ya que no parece lógico que las operaciones de CP sean las únicas totalmente gratuitas, mientras que otras tan o más necesarias y rentables socialmente - como la transformación en regadío o la modernización de los regadíos históricos - requieren una aportación de los beneficiarios; la segunda es porque, si tuviesen que hacer algún tipo de aportación económica, los partícipes de la concentración se implicarían mucho más y medirían más sus reivindicaciones de obras de mejora en las fincas.

Lo ideal sería que, aunque sea reducida, haya alguna aportación de los interesados, como sucede en la mayor parte de los países que nos circundan. Ahora bien, en contrapartida, también se debería dar a los partícipes un mayor protagonismo en la gestión de la CP, y en cualquier caso, se debería requerir legalmente su consentimiento, manifestado en la correspondiente asamblea, como también sucede en los otros países que hemos mencionado.

## *2.10 Principio de aplicación de un peculiar sistema escalonado de impugnación*

### 2.10.1 El *ius specialis* del sistema de garantías escalonado de la CP

Las actuaciones públicas de CP afectan de manera directa a los derechos de los propietarios y titulares de otros derechos y situaciones jurídicas que recaen sobre las fincas rústicas incluidas en el correspondiente perímetro de concentración. Resulta razonable, por tanto, que haya discrepancias entre la Administración gestora y los ciudadanos afectados en sus derechos, porque, como toda obra humana, la CP también es susceptible de errores, malentendidos e incluso incorrecciones en la gestión.

El régimen jurídico vigente de la CP ofrece a los afectados muchas oportunidades para manifestar su opinión y para hacer valer sus derechos frente a tales eventualidades, ya que, sin perjuicio de la posibilidad de trasladar sus inquietudes a los técnicos de turno en cualquier momento del procedimiento, el legislador ha previsto una serie de encuestas y exposiciones públicas, en el curso de las cuales todos los interesados pueden aducir lo que estimen conveniente para la mejor defensa de sus derechos e intereses legítimos.

A tal objeto, la LRDA incluye un cúmulo de preceptos, dispersos por todo su articulado, en base a los que la jurisprudencia ha elaborado su doctrina legal sobre la peculiaridad del sistema escalonado de impugnación de los actos producidos en el marco del procedimiento especial de CP. Todo el sistema de impugnación previsto gira en torno a las BD y al acuerdo de CP, así como a los documentos provisionales que preceden a cada uno de estos documentos fundamentales.

Por imperativo de los arts. 183, 184, 197.2 y 209 de la LRDA, en efecto, se deben someter preceptivamente a encuesta las bases provisionales y el proyecto de cada proceso de concentración, durante el plazo de treinta días hábiles. En el curso de este plazo, los partícipes pueden manifestar su disconformidad con el contenido de los documentos expuestos, presentando al efecto las oportunas alegaciones - bien sea oralmente, bien sea por escrito -, que como prevén los arts. 35, 79 y 107.1 de la LRJAPPAC para el procedimiento administrativo común, se han de tener en cuenta por parte de la Administración gestora al dictar la correspondiente resolución.

Para los documentos capitales de la concentración - las bases definitivas y el acuerdo de concentración -, el legislador ha dispuesto que se lleven a cabo las pertinentes exposiciones públicas, también durante treinta días hábiles, en el transcurso de los cuales los partícipes pueden presentar los correspondientes recursos administrativos, que, aunque el art. 210 de la

LRDA no lo especifique, parece obvio que han de ser recursos de alzada, a la vista de la redacción vigente del art. 114, en relación con el art. 107, de la LRJAPPAC.

Una vez agotada la vía administrativa, los interesados pueden hacer uso de la vía judicial, presentando el correspondiente recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la respectiva C. A., cuyas resoluciones pueden, llegado el caso, ser objeto del correspondiente recurso de casación ante el TS.

En el curso de los años, muchas de las discrepancias entre los partícipes y la Administración gestora de la CP han llegado al TS, el cual ha dictado ya centenares de sentencias, con las que ha establecido una jurisprudencia cuyo contenido - aunque no siempre ha sido lo coherente que sería deseable y exigible - nos puede ayudar a interpretar más correctamente las normas jurídicas vigentes. Es particularmente interesante, en este aspecto, la jurisprudencia postconstitucional, dado que algunas de las sentencias que la recogen obligan a reinterpretar - como *conditio sine qua non* de constitucionalidad - determinados preceptos de la LRDA, como veremos *infra*.

#### 2.10.2 Reflexiones sobre la procedencia de la aplicación del *ius specialis* de la CP a la defensa de los derechos de los partícipes

En principio, la impugnación de los actos de la Administración gestora de la CP participa del sistema común a todo nuestro ordenamiento jurídico, por lo que respecta al doble objetivo que puede tener la revisión de los actos administrativos en sede jurisdiccional<sup>219</sup>: la anulación de las actuaciones disconformes con la legalidad vigente y el reconocimiento de haberse vulnerado un derecho. Habiendo dejado esto bien sentado, no obstante, hay que puntualizar que la LRDA establece un sistema especial de impugnación, que se ha de aplicar a todas las CP, por imperativo del art. 8.1 de esa norma legal, a tenor del cual, "los recursos y reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos dictados por el Instituto se regularán por las normas especiales establecidas para cada caso en la presente Ley ...".

La vigencia de esta previsión legal - que, en definitiva, es una aplicación práctica de la máxima "*lex specialis derogat generalem*", ha sido confirmada por el TS en el curso de los últimos años. Así, al analizar las pretensiones de los recurrentes, la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268) declara que "menos interés tiene en cambio la argumentación de que no se ha respetado o se ha inaplicado... los artículos 91 y 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, argumentación ésta que debe ser rápidamente no acogida o rechazada por cuanto la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contiene sus propias y precisas normas procedimentales".

Abundando en este mismo criterio hermenéutico, la STS de 19.1.2000 (Arz. 329) enuncia muy didácticamente que la LRDA "establece un sistema de garantías escalonado, en el que primero se fija un procedimiento para la determinación de las bases, y una vez firmes éstas y efectuadas las operaciones técnico materiales correspondientes, la impugnación del Acuerdo aprobatorio de la concentración se ve limitada a los supuestos de infracción de las formalidades propias de esta segunda fase o vulneración de las bases rectoras ...".

Así, pues, el principio rector en este ámbito es el de que los actos de la Administración gestora de la CP se rigen por el peculiar sistema de impugnación previsto, como *ius specialis* para este tipo de actos administrativos. Otra cosa es que nos cuestionemos si este sistema escalonado de impugnación sigue estando justificado actualmente, o si sería mejor arrinconarlo de una vez y someter los actos emanados en el marco de la CP al mismo régimen jurídico que los actos regidos por el procedimiento administrativo común que regula la LRJAPPAC.

En nuestra opinión, esta última sería la solución más razonable, justa y equitativa, porque entendemos que (como ya advirtiera el TS en la STS de 10.6.1977, Arz. 3359) el sistema de

---

<sup>219</sup>Como proclama la STS de 7.2.1977 (Arz. 685), "en nuestro ordenamiento jurídico es sistema común el de que la revisión jurisdiccional de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa, puede encaminarse, ya a una declaración de disconformidad entre el acto impugnado y la normatividad en la que ha de encuadrarse, con la consecuencia de su anulación, ya al reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en virtud de concretos fundamentos legales que señalen la existencia de un derecho vulnerado, con diversas consecuencias como la de restablecimiento de aquello y la indemnización".

impugnación previsto para la CP perjudica gravemente a los propietarios afectados. Además, el argumento que sustenta la imposición de este sistema de impugnación<sup>220</sup> - que, en definitiva, se fundamenta en la necesidad de proteger la concentración ya realizada - cae por su propia base, al comprobar que el propio legislador ya ha adoptado medidas alternativas suficientemente drásticas como para evitar que los intereses privados lleguen a desmerecer el interés general. He aquí dos ejemplos:

- En lo que se refiere a la impugnación de las BD, el art. 232 prevé que los titulares de derechos no reconocidos en las BDF los pueden reivindicar ante los Tribunales civiles; pero puntualiza que sólo podrán hacer efectivos los derechos que les sean reconocidos "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". Es decir, que este reconocimiento judicial de derechos jamás puede llegar a destruir la CP ya hecha ni a estorbar los trabajos de concentración en curso.

- Por lo que respecta a la impugnación del acuerdo de concentración, el art. 218.2 aún va más lejos, y, en aras de la garantía de la concentración ya hecha, autoriza al poder ejecutivo a inaplicar las resoluciones jurisdiccionales que estimen los recursos contenciosos administrativos presentados contra el acuerdo: "El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiese causa legal para ello, la suspensión o inejecución del fallo".

Dejando aparte que esta previsión legal supone un ataque frontal a los principios constitucionales de sometimiento de toda la actuación administrativa al control de los Tribunales (art. 106.1 en relación al art. 103 CE) y de efectividad de la justicia (art. 24.1 CE), lo que nadie podrá negar es que con ella queda totalmente garantizada la conservación de la CP ya hecha, puesto que, según el precepto legal de referencia, ni tan sólo los Tribunales pueden obligar a la Administración gestora a rehacer aquello que ya estaba concentrado. Por mucho que los Tribunales decidan la retroacción de las actuaciones, si la Ley autoriza al poder ejecutivo a expropiar - o incluso, lisa y llanamente, a dejar sin efectos - los derechos reconocidos en las resoluciones de los Tribunales, parece obvio que la CP ya hecha no corre ningún peligro.

En resumen, podemos afirmar que el peculiar sistema de impugnación de la CP es negativo (porque supedita los derechos de los interesados a las conveniencias de la Administración gestora) e innecesario (porque la LRDA ya prevé suficientes medidas para garantizar la conservación de la CP ya hecha), a la vez que plantea serias dudas sobre su constitucionalidad (como demuestra la jurisprudencia sobre el art. 218.1 de la LRDA analizada *infra*). Y si ello es así, no tiene por qué perpetuarse en el tiempo una especialidad de impugnación tan denostable.

Es éste el motivo por el que consideramos que, no únicamente la revisión de oficio (ya prevista

---

<sup>220</sup>Normalmente, los perjuicios se limitan a la pérdida de puntos que se puede derivar de la minusvaloración de determinadas parcelas aportadas a la concentración (cosa que perjudica a los propietarios que las han aportado) o de la sobrevaloración de otras (cosa que perjudica a los propietarios a los que les son atribuidas como fincas de reemplazo). Pero también puede suceder que una defectuosa tramitación de la investigación de la propiedad atribuya determinada parcela a un propietario diferente del que era su legítimo titular, especialmente cuando éste vive lejos de la zona de CP. De acuerdo con el art. 232 de la LRDA, el reconocimiento *a posteriori* de los derechos no reconocidos en las BDF sólo podrá ser reclamado ante los Tribunales civiles (cosa que comporta tantos gastos y tantas molestias que los legítimos propietarios pueden llegar a la conclusión de que no les resulta rentable reivindicar sus derechos, especialmente si, por falta de escrituración de la parcela, no tienen ninguna garantía de ganar el juicio, ante la presunción de certeza y objetividad que ampara a los actos administrativos en general y a las BDF en particular). A idéntico resultado negativo puede conducir la atribución de una parcela a propietario desconocido, ya que, pasados los cinco años que prevé el art. 205 de la LRDA, la finca pasará al Patrimonio del Estado, extremo éste ya apuntado indirectamente en la STC 58/1982, de 27 de julio, F. J. 3º, al referirse al destino previsto para los bienes mostrencos, y confirmado explícitamente en la STC 150/1998, de 2 de julio, F. J. 3º, relativa a la LCP-CYL de Castilla y León.



en el art. 212 de la LRDA), si no todo el sistema de impugnación de los actos de la CP debería reconducirse hacia el sistema general de impugnación de los actos de las Administraciones Públicas. A este objeto, sería aconsejable que la nueva regulación de esta mejora hiciera una remisión genérica a la legislación general que regula la impugnación de los actos administrativos<sup>221</sup> en vía administrativa (LRJAPPAC) y en sede jurisdiccional (LJCA).

Si así se hiciera, los propietarios gozarían de una justicia más efectiva, toda vez que los Tribunales podrían controlar la totalidad de la actuación de las Administraciones gestoras. Y la mejora de CP no se resentiría ni lo más mínimo por este cambio del sistema de impugnación.

Dicho sea esto *de lege ferenda*. En cualquier caso, hemos de matizar que, incluso *de lege lata*, la regulación de la LRDA que aquí nos ocupa ya no se puede interpretar como se hacía durante la etapa preconstitucional, puesto que la Constitución ha sometido este peculiar sistema de impugnación al doble condicionamiento del derecho fundamental a la justicia efectiva debida ex art. 24.1 CE y de la plenitud del control jurisdiccional sobre la actuación administrativa ex art. 106 CE.

La jurisprudencia de los últimos años<sup>222</sup> ha incidido reiteradamente sobre este doble condicionamiento constitucional, que merece ser especialmente destacado, porque contrasta con los precedentes que se han dado en anteriores etapas de la gestión de la CP, cuando la Administración gestora consideraba la especialidad del procedimiento de CP como una especie de coraza protectora frente al control judicial de sus actuaciones<sup>223</sup>.

Aquellos planteamientos tan reacios al control judicial han sido superados, por más que todavía hay sentencias en las que el TS se queja de la falta de colaboración recibida por parte de la correspondiente Administración gestora, prueba evidente de que subsisten las reticencias entre los responsables de esas Administraciones. Sin embargo, resulta patente que, cuando menos desde 1978, la especialidad del procedimiento de CP ya no puede ser utilizada para sustraer al control de los Tribunales esas actuaciones administrativas.

### 2.10.3 Aplicabilidad a la CP de otros tipos de recursos

Cuando se habla de la impugnación de los actos administrativos de la CP, únicamente se hace referencia al recurso de alzada en sede administrativa y al contencioso administrativo en sede jurisdiccional, porque son éstas las dos únicas formas de impugnación referenciadas en el *ius specialis* de la LRDA. No obstante, creemos que el análisis sistemático de este texto legal a la luz del conjunto del ordenamiento constitucional, permite inferir que también son admisibles en el marco de los procesos de CP estos recursos alternativos:

#### a) El recurso potestativo de reposición

El hecho de que este recurso administrativo haya devenido potestativo hace que las Administraciones gestoras de la CP omitan toda referencia a él en los pies de recurso de sus resoluciones administrativas. Sin embargo, es una opción más que el legislador ha puesto al alcance de todos los administrados, en sede administrativa.

---

<sup>221</sup> Así sucede ya en Austria, habiendo sido avalada esta fórmula jurídica por el TEDH, que, en las dos sentencias dictadas el 23.4.1987 en materia de CP (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*, punto 55, y REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*, punto 23), remarca que "*la procédure devant les commissions de la réforme agraire obéit à la loi fédérale sur la procédure agricole ..., dont l'article 1er précise que la loi générale sur la procédure administrative s'applique ... en l'espèce et sous réserve des modifications et compléments prévus par la loi fédérale*" (punto 55), sin perjuicio de que su aplicación en vía administrativa corresponda a las Comisiones de Reforma Agraria.

<sup>222</sup> Vid., *ad exemplum*, las STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), 12.3.1998 (Arz. 3490) y 5.2.1998 (Arz. 430).

<sup>223</sup> Vid. la STS de 19.5.1966, Cdo. 3 (Arz. 5522). La constatación que se hace de que "plantea el abogado del Estado la inadmisibilidad del recurso ... porque entiende que se impugna materia discrecional en que corresponde decidir sólo a la Administración" demuestra cómo han cambiado las cosas en nuestro país desde que se aprobara la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962, el contenido de la cual quedaría refundido en la LRDA. Es una prueba más de la necesidad de renovar este texto legal para adecuarlo a la Constitución.

La viabilidad jurídica de la interposición de este recurso está garantizada por el art. 116, en relación con el art. 107, de la LRJAPPAC, en virtud del cual "los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo".

Se podría contraargumentar que esta forma de impugnación no es aplicable en los procesos de CP, porque no está prevista en el *ius specialis* de la LRDA. Pero hemos de objetar que, si este criterio de exclusión fuera válido, también lo sería para excluir del ámbito de la CP el recurso extraordinario de revisión, que, sin embargo, ha sido explícitamente admitido por el TS en su STS de 28.4.1982 (Arz. 2477), como veremos seguidamente.

Por otra parte, el precepto en cuestión se refiere a los actos administrativos en general, razón por la que, aplicando el principio general según el que donde la Ley no distingue no debemos distinguir, hemos de entender que también se refiere a los actos de la CP.

Finalmente, no podemos olvidar que la propia LRJAPPAC establece dos disposiciones que no ofrecen ningún género de dudas al respecto: en primer lugar, el art. 1º determina el ámbito de aplicación de esta norma legal, puntualizando que regula las bases de la actuación administrativa de todas las Administraciones Públicas; y en segundo lugar, la disposición adicional tercera de esta Ley ordena adecuar a su contenido normativo todas las normas que establecen un *ius specialis* en materia procedimental.

#### b) El recurso extraordinario de revisión

Los argumentos empleados para justificar nuestra convicción sobre la viabilidad jurídica del recurso potestativo de reposición en materia de CP nos sirven para defender idéntico criterio respecto al recurso extraordinario de revisión, tal como está concebido en el art. 118, en concordancia con el art. 107, de la LRJAPPAC, a tenor del cual, "contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución".

Debe recordarse que la aplicabilidad del recurso extraordinario de revisión a la CP ya fue confirmada hace mucho tiempo por el TS, frente al criterio en sentido contrario que por aquel entonces defendía la Abogacía del Estado, cuyos argumentos - fundamentados básicamente en la naturaleza extraordinaria del recurso - fueron tajantemente desautorizados por el Alto Tribunal en la STS de 28.4.1982 (Arz.

2477). Aunque ha costado mucho, parece que al final la doctrina científica empieza a admitir la idea<sup>224</sup>.

Una vez aclarado esto, cabe hacer las siguientes puntualizaciones de carácter general:

- En primer lugar, hay que recordar que este tipo de recursos sólo se puede emplear para impugnar las resoluciones que agotan la vía administrativa.

- En segundo lugar, no todas las resoluciones que han alcanzado la firmeza administrativa son susceptibles de recursos de revisión, si no que únicamente lo son aquellas en las que concurre alguna de las siguientes causas tasadas: el error de hecho que resulte de la propia resolución o de documentos aparecidos posteriormente; la fundamentación de la resolución en pruebas declaradas falsas por sentencia judicial firme; y la declaración, mediante sentencia judicial firme, de que el acto administrativo se ha dictado como consecuencia de prevaricación, soborno, violencia, fraude u otro tipo de conductas punibles. Ni que decir tiene que estas causas habilitadoras se han de interpretar restrictivamente, dado el carácter excepcional de este recurso.

---

<sup>224</sup> Vid., ad exemplum, Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *Recursos en concentración parcelaria, en la obra colectiva El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela y Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1995, pág. 79. En principio, parece querer negar la evidencia de la procedencia del recurso de revisión en el ámbito de las actuaciones de CP, asegurando que "una vez resueltos [se refiere a los recursos administrativos contra el acuerdo de CP] sólo cabe la interposición de un contencioso". A la postre, empero, reconoce que el recurso de revisión también es viable en la CP.

- Finalmente, interesa recalcar (porque es un detalle que había pasado inadvertido en la redacción originaria del precepto) que, a la vista de la nueva redacción del art. 118 de la LRJAPPAC - establecida por la Ley 4/1999, de 13 de enero -, el órgano competente para resolver este recurso extraordinario es el mismo órgano administrativo que haya dictado la resolución objeto de impugnación.

#### c) El recurso especial de súplica

Aunque *prima facie* pueda parecer lo contrario, hemos de resaltar que la LRJAPPAC no descarta totalmente el recurso de súplica, un recurso especial que se presenta en sede administrativa.

Ciertamente, esta fórmula de impugnación no aparece en las secciones que la citada norma legal dedica a la regulación sistemática de los recursos administrativos. Pero podemos considerar que las letras c) - inciso "salvo que una Ley establezca lo contrario" - y d) ("Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca") del art. 109 de la LRJAPPAC<sup>225</sup> constituyen sendas grietas legales, en base a las cuales existe la posibilidad de que la normativa sectorial reconozca la posibilidad del recurso especial de súplica.

Digamos, finalmente, que la LRDA no prevé este tipo de recurso. Sin embargo, nada impide que lo prevea la futura regulación de la CP que venimos propugnando.

#### d) El recurso extraordinario de casación

Por lo que respecta a la vía jurisdiccional, hemos de señalar que el sistema de recursos en materia de CP no siempre se agota en el TSJ de la correspondiente C. A. Las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia también son susceptibles, en su caso, del pertinente recurso de casación ante el TS, que de hecho ya ha intervenido en la materia en algunas ocasiones.

De todas formas, hemos de puntualizar que la admisibilidad de este recurso - que, como recalca la STS de 31.7.2000 (Arz. 6492), es de naturaleza extraordinaria - queda supeditada a los siguientes condicionamientos, establecidos por la jurisprudencia que el propio TS resume en el F. J. 2º de su STS de 8.6.2000 (Arz. 6735):

1º) Infracción de norma estatal<sup>226</sup>: "El recurso de casación se ha de fundar en la infracción de normas no emanadas de los órganos de las Comunidades Autónomas".

2º) Transcendencia jurídica de la infracción de norma estatal: "Esa infracción ha de ser relevante y determinante del fallo de la sentencia".

3º) Prueba de la infracción a cargo del recurrente: "Es el recurrente quien en el escrito de preparación del recurso de casación ha de justificar que la infracción de la norma no emanada de los órganos de la Comunidad Autónoma ha sido relevante y determinante del fallo

---

<sup>225</sup> Aunque pueda parecer un poco forzada, esta interpretación vendría avalada por la disposición adicional 15ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, a tenor del cual, "ponen fin a la vía administrativa, salvo lo que pueda establecer una Ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 109 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los actos y resoluciones siguientes:...". Es decir que, *a sensu contrario*, se ha de entender que, en los supuestos citados, las resoluciones afectadas no ponen fin a la vía administrativa, y pueden ser sometidas al recurso especial de súplica, cuando así lo prevea la normativa vigente. Tal eventualidad ya se ha dado en la práctica, tanto a nivel de legislación administrativa de carácter general (*vid., ad exemplum*, el art. 86.1 de la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la *Generalitat de Catalunya*) como en el caso específico de la regulación de la institución jurídica de la CP, como evidencia el art. 33.2 de la asturiana LOADR.

<sup>226</sup> Conviene matizar que el art. 93.4 de la antigua LJCA-56 ha sido substituido por el art. 86.4 de la vigente LJCA de 1998, a tenor del cual las sentencias a las que se hace referencia "sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora".

de la sentencia".

El recurso de casación sólo será viable si concurren los tres condicionamientos jurídicos indicados. Pero, cuando menos, es una posibilidad más de defensa de los derechos e intereses legítimos, que, dicho sea de paso, hasta ahora ha permanecido infrutilizada por parte de los afectados por las actuaciones de CP<sup>227</sup> (prácticamente nada más usan estos recursos las propias Administraciones gestoras y los Ayuntamientos afectados<sup>228</sup>), ya sea por desconocimiento de esta vía jurisdiccional o porque la consideran excesivamente cara para ellos.

#### 2.10.4 Fórmulas alternativas para hacer valer los derechos de los partícipes de la CP

Cuando se trata de defender sus derechos e intereses legítimos, los afectados por los procesos de CP no tienen por qué limitarse al sistema de recursos que prevé la LRDA (ni, obviamente, a sus plazos<sup>229</sup>), si no que, con la nueva regulación de la CP, también podrían tener a su disposición las siguientes fórmulas jurídicas alternativas, a las que nos referiremos más detenidamente en otros epígrafes:

a) La mediación y el arbitraje, fórmulas extrajudiciales de resolución de conflictos entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, que la nueva redacción dada al art. 107.2 de la LRJAPPAC por el punto 24 del 145.1º de la Ley 4/1999, de 13 de enero, prevé que se regulen legalmente (la futura regulación estatal de la CP que proponemos sería una ocasión para aplicar esta previsión legal al procedimiento especial de CP) como formas alternativas a la resolución administrativa, para la finalización de los procedimientos administrativos. No entraremos a cuestionar si la mediación y el arbitraje constituyen sendos sistemas de impugnación o si son tan sólo manifestaciones de una actividad administrativa. Lo único que nos interesa destacar al respecto es que se ha abierto a los afectados por los procesos de CP la eventualidad de poder dirimir sus conflictos con la Administración gestora por estas dos vías alternativas al sistema de recursos.

b) La intervención del Defensor del Pueblo y de las figuras afines de las CC. AA. Sin perjuicio de las propuestas *de lege ferenda* que formularemos *infra* (entre las que figurará la dotación a las CLCP de funciones de mediación y arbitraje, así como la creación de la figura del "Defensor de los partícipes", en los procesos de CP), la normativa vigente ya permite a los partícipes de la CP recabar la protección de los defensores del pueblo estatal y autonómicos<sup>230</sup>.

c) El recurso de amparo ante el TC, en caso de indefensión y de vulneración de derechos fundamentales, como el propio derecho a la tutela judicial efectiva. El TC ya se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la constitucionalidad de diferentes normas reguladoras de la institución jurídica de la CP, como veremos más

---

<sup>227</sup> Vid., *ad exemplum*, la STS de 16.3.2000 (Arz. 6492), que resuelve un recurso de casación interpuesto por la "Diputación Regional de Cantabria", y la STS de 28.6.2000 (Arz. 6026), relativa al recurso de casación de un Ayuntamiento.

<sup>228</sup> Vid., *ad exemplum*, la STS de 31.7.2000 (Arz. 6492), que resuelve un recurso de casación interpuesto por la "Diputación Regional de Cantabria", y la STS de 28.6.2000 (Arz. 6026), relativa al recurso de casación de un Ayuntamiento.

<sup>229</sup> Nos referimos especialmente al plazo de 15 días que establece el art. 213.1, *ab initio*, para recurrir en alzada los acuerdos adoptados por las Administraciones gestoras. Parece poco discutible que este plazo se ha de considerar ampliado a un mes, puesto que ésta fue una de las novedades introducidas por la LRJAPPAC de 1992 (habiendo quedado confirmada con la Ley 4/1999, de 13 de noviembre), a la que deben adaptarse preceptivamente todos los procedimientos administrativos especiales subsistentes.

<sup>230</sup> Hay que reconocer que, a nivel comunitario, cada vez se potencia más esta vía de tutela, hasta el extremo de que la Agencia Europea del Medio Ambiente ya ha aprobado la Decisión de 20 de marzo de 2000 (DOCE nº L 216, de 26.8.2000), estableciendo un código de buena conducta administrativa que obliga a añadir al pie de recurso de las resoluciones administrativas "la posibilidad de recursos judiciales y reclamaciones al Defensor del Pueblo en las condiciones previstas en los artículos 230 y 195, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea" (art. 19.2), en el bien entendido de que "cualquier incumplimiento por parte de un funcionario de los principios establecidos en el presente Código podrá ser objeto de una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, de conformidad con el artículo 195 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo" (art. 26).

adelante<sup>231</sup>. Pero es que, además, los partícipes que consideren vulnerado alguno de sus derechos fundamentales, como el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la intimidad, el derecho a la protección de sus datos personales (recuérdese que el TC ha reconocido a esta protección la naturaleza de derecho fundamental), el derecho a la igualdad, etc., también pueden emplear esta forma de defensa, que constituye una novedad - todavía inexplorada, en materia de CP - de la Constitución española de 1978.

d) El recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, que es un gran desconocido para los partícipes de nuestros procesos de CP, pero que ya está interviniendo muy activamente en la tutela de los derechos de los partícipes afectados por los procesos de CP de Suecia, Austria, Francia, Holanda y otros países europeos<sup>232</sup>, como tendremos ocasión de examinar al ocuparnos de la jurisprudencia de este Tribunal internacional.

Como se ve, los partícipes de los procesos de CP tienen a su alcance un abanico de posibilidades de defensa jurídica de sus derechos e intereses legítimos mucho más amplio del que previó inicialmente el legislador estatal.

Esta falta de referencia de la LRDA a las fórmulas alternativas que acabamos de comentar hace que ni la dogmática jurídica ni los expertos en la materia hayan hecho nunca una completa exposición de todas estas opciones de defensa. Las Administraciones gestoras, por su parte, tampoco se preocupan de asesorar a los afectados por la CP de esta variada selección de opciones de defensa, bien sea por desconocimiento de sus propios gestores, bien sea porque consideran que su explicación a los interesados dificultaría las tareas de gestión, al favorecer la impugnación de los actos de la Administración.

A nuestro parecer, la Administración gestora debería ser la primera interesada en exponer a los afectados todo este abanico de opciones, en primer lugar, porque es su obligación (como todas las Administraciones, tiene la obligación de facilitar el ejercicio de los derechos de los interesados, como estipula el art. 35.i de la LRJAPPAC), y en segundo lugar, porque legitimaría más su propia gestión ante los partícipes, que de esta forma comprobarían que hay la necesaria transparencia en la gestión. Lo contrario sería empeñarse en una actitud oscurantista, que no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional, que, como es bien conocido, parte del principio de que las Administraciones Públicas están al servicio de los ciudadanos, y no al revés.

## IV. TELEOLOGIA DE LA CP

### 1. Causas y finalidades tradicionales

#### 1.1 Las dos causas típicas de la CP

Para ser verdaderamente competitivas, las explotaciones agrarias han de tener ante todo una estructura física racionalizada que minimice los gastos de producción. No la tienen las explotaciones integradas por parcelas diminutas y dispersas, que tanto abundan en España.

El legislador español ha intentado afrontar esta doble problemática desde mucho tiempo atrás. Éste era ya - como reconoce la STS de 20.7.1999 (Arz. 6526) - el objetivo declarado de las leyes de 11 de julio de 1866 y 3 de junio de 1868, que no triunfaron en este aspecto, porque no aportaban los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para resolver tan grave problemática agraria. Es por ello que, ya a mediados del siglo XX, se promulgó la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952, mediante la cual se introducía en nuestro país la institución jurídica de la CP, instrumento especializado en la lucha contra el minifundismo y la dispersión parcelaria. Es obligado, por tanto, que iniciemos nuestra exégesis

---

<sup>231</sup> Vid., *inter alia*, las sentencias del TC núms. 95/1986, de 10 de julio, 150/1998, de 2 de julio, y 127/1999, de 1 de julio.

<sup>232</sup> Vid., *ad exemplum*, la sentencia del TEDH de 21.2.1990 (REF. 00000222), por lo que respecta a Suecia; la de 23.4.1997 (REF. 00000617), en relación a Austria; la de 17.10.2000 (REF. 00007966), en lo que atañe a Francia; y la de 26.9.2000 (REF. 00001869), por lo que se refiere a Holanda.

sobre la teleología justificativa de esta mejora refiriéndonos a estas dos causas típicas.

### 1.1.1 La atomización de los terrenos rústicos

El minifundio, entendido como una finca rústica de dimensiones reducidas, es el resultado de una tendencia histórica a la subdivisión de las fincas de una explotación agraria, que en cada país tiene sus causas específicas<sup>233</sup>. En lo que respecta a España, ha tenido una especial incidencia en los territorios donde perdura un sistema hereditario que propicia estas subdivisiones *mortis causa*. Tal es el motivo por el que existe más minifundismo en las CC. AA. regidas por el sistema hereditario del Código Civil que en otras como Cataluña y los territorios regidos por el "Fuero de Vizcaya"<sup>234</sup>, donde (como en Noruega, Gran Bretaña y otros países) rige la institución del heredero.

El objetivo de las particiones hereditarias regidas por el Código Civil es digno de todo respecto, porque se orienta a algo tan loable como es que todos los hijos tengan, a la muerte de sus padres, un medio de subsistencia. Pero cuando este criterio se aplica generación tras generación, acaba provocando un efecto contrario al deseado<sup>235</sup>, puesto que las fincas que resultan de tantas divisiones hereditarias llegan a tener unas dimensiones tan reducidas que su cultivo se convierte finalmente en antieconómico<sup>236</sup>, por lo que no garantiza los necesarios ingresos a su titular.

Desde esta perspectiva, por tanto, podemos afirmar que el régimen sucesorio del Código Civil tiene una repercusión nefasta sobre la estructura de la propiedad rústica, consideración que compartimos con la doctrina clásica<sup>237</sup>. Tanto el sistema legitimario (que reserva una parte de los bienes hereditarios para cada uno de los herederos con derecho a legítima) como especialmente el régimen sucesorio *ab intestato* (que obliga a repartir la propiedad entre los diferentes hijos del finado) conducen indefectiblemente a una excesiva parcelación de la tierra y a la constitución de un amasijo de minifundios, cuya viabilidad económica es cada vez más difícil de conseguir. Se repite así el desconcierto que ya se venía produciendo desde la Revolución de 1789 en Francia, país en el que igualmente - como apunta COURTET<sup>238</sup> - "*les terres sont partagées équitablement entre les héritiers directs*".

En cualquier caso, el problema del minifundio se presenta de forma mucho más acusada en nuestro país que en la mayor parte de los países comunitarios<sup>239</sup>, no sólo actualmente, si no ya

---

<sup>233</sup> Vid., *ad exemplum*, Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 22. Estos representantes de la Administración gestora de la CP de Suiza observan que el minifundismo tiene este múltiple origen causal: "*le transfert des terres de la propriété collective à la propriété privée, plusieurs siècles d'asselement triennal et le système successoral égalitaire issu de la Révolution française sont les principales causes du morcellement excessif du sol*".

<sup>234</sup> Vid. Segundo HERRAEZ GARCIA, *Concentración parcelaria y mejora del medio rural*, "El campo", nº 80, enero-febrero 1981, pág. 37, y Milagros ALARIO TRIGUEROS, *op. cit.*, pág. 13, en lo que atañe, respectivamente, al País Vasco y a los territorios regidos por el Código Civil.

<sup>235</sup> La exposición de motivos de la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952 lo denunciaba, recalcando que "la fragmentación de la propiedad rústica cada vez más intensa conforme transcurran las sucesivas generaciones, da origen a que este mal, sin freno de ninguna clase, se intensifique y extienda a regiones que hasta hace poco tiempo no lo padecían, agudizándose así incesantemente los perjuicios que de él se derivan".

<sup>236</sup> Cfr. Adela GIL CRESPO, *El "openfield" hispánico y su transformación por la concentración parcelaria*, "Boletín de la Real Sociedad Geográfica", nº 108, 1972, pág. 105.

<sup>237</sup> Vid., por todos, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, págs. 4 y sgs.

<sup>238</sup> Gérard COURTET, *Le remembrement à Mandeure. Les prédateurs de la terre*, editado por el mismo autor, Mandeure (Francia), 1990, pág. 108. Advierte este autor galo que era mejor el sistema anteriormente vigente, en el que se acostumbraba a instituir heredero al "*fiis aîné*", para garantizar la continuidad de la explotación agraria, pues "*avait l'avantage d'éviter le morcellement*". Con el sistema hereditario vigente, en cambio, muchas explotaciones agrarias dejan de ser rentables, con el paso del tiempo, ya que, como lamenta este autor, "*au fil du temps, nous sommes très vite arrivés à un parcellement excessif*".

<sup>239</sup> La gravedad que ha adquirido en algunos lugares el minifundismo endémico es tan patente que la Asociación Amigos de Lumbrales, *Al paso*, "Amigos de Lumbrales", nº 33, verano de 2000, basa su reivindicación de la CP para dicho municipio salmantino apelando al microfundismo que en él se padece, que el artículo ejemplifica gráficamente, advirtiendo con sorna que "en no pocos casos, si un burro se echa, el rabo le sale fuera de propiedad tan amplia". Esta imagen recuerda mucho a aquella otra

en el mismo momento de la adhesión. Las cifras que en este sentido aporta LAMO DE ESPINOSA<sup>240</sup> así lo confirman sobradamente.

Por lo que respecta al Derecho positivo, observamos que, cuando el art. 171 de la LRDA expone las causas justificativas de la CP, no hace referencia explícita al fenómeno del minifundismo, si no que se limita a prever que "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad, se llevará a cabo la concentración parcelaria por razón de utilidad pública". Ahora bien, ello no implica su exclusión como causa habilitadora de las actuaciones de CP<sup>241</sup>. Más bien parece ser el resultado de un simple lapsus del legislador - o, si se prefiere, de una redacción poco lograda -, pero nunca de una exclusión, ni explícita ni siquiera implícita.

No hemos de olvidar, a estos efectos, que el minifundismo o atomización de la propiedad rústica - que, en su manifestación extrema se conoce como "microfundismo" o "pulverización de la tierra" -, es el principal problema a combatir a través de las actuaciones de CP.

Así lo confirman al unísono tanto la doctrina científica<sup>242</sup> - con alguna rara excepción<sup>243</sup> - como la jurisprudencia, que citan sistemáticamente la atomización de la tierra entre las causas que tradicionalmente han justificado la intervención pública en el derecho de propiedad de los terrenos rústicos mediante la CP. En lo que atañe a la jurisprudencia, la STS de 1.2.1984 (Arz. 1012) ya centraba las finalidades de la CP en "mejorar las condiciones de las explotaciones agrarias, eliminando el grave inconveniente de los minifundios dispersos y aislados". Poco después, la STS de 21.3.1985 (Arz. 1636) puntualizaba que la unificación de las parcelas dispersas "es precisamente la finalidad de las operaciones de concentración tendentes a eliminar la atomización y dispersión de las explotaciones agrarias". Más recientemente, la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) ha ratificado esta pauta interpretativa, al reconocer explícitamente que "los fines de disminuir los minifundios ... para favorecer en lo posible las explotaciones agrarias, son por todos conocidos".

---

que las publicaciones oficiales de los años sesenta (*vid.*, por todas, SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, *op. cit.*, pág. 38) atribuían al Ministro de Agricultura, a la sazón Rafael Cavestany, que se refería a "la contestación, trágicamente humorística, de un Ayuntamiento de la provincia de Santander a una pregunta formulada por el Ministerio de Fomento a fines del pasado siglo: "El mal de la parcelación es tan grave, que si no se le pone remedio, dentro de poco una gota de agua que caiga, caerá a la vez sobre dos fincas de distinto propietario, por lo menos".

<sup>240</sup>Cfr. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida*, *op. cit.*, pág. 93. Según este autor, en el momento de la incorporación española a las Comunidades Europeas, había una superficie cultivada de 97 millones de hectáreas, repartidas entre un total acumulado de 6,3 millones de explotaciones agrarias. El promedio de superficie por explotación agraria comunitaria ya era entonces de 14 hectáreas, cosa que no ha impedido que países como Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Suiza y Luxemburgo continuaran la CP.

<sup>241</sup>Tanto si el minifundismo se presenta de forma aislada (supuesto que se produce cuando las explotaciones son de una o de un escaso número de fincas de tamaño reducido) como cuando se presenta en unión simbiótica con la dispersión parcelaria, es una lacra que hay que combatir con las técnicas que el legislador pone en manos de la Administración gestora. Así lo entendió la doctrina desde un principio, como lo demuestra el estudio de Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, pág. 141, de acuerdo con el cual, "si pensamos que una de las razones que se han alegado para justificar la reforma agraria ha sido la del fraccionamiento de la pequeña propiedad, comprenderemos la necesidad de acabar con el mismo, tanto se trate de minúsculas fincas que constituyen toda la base territorial de una explotación como cuando las distintas parcelas pequeñas estén atribuidas a un mismo propietario".

<sup>242</sup>*Vid.*, *inter alia*, Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, *op. cit.*, pág. 3; Jesús GONZALEZ PEREZ, *La concentración parcelaria*, *op. cit.*, págs. 141 y 142; Aimé de LEEUW, *op. cit.*, pág. 97; Milagros ALARIO TRIGUEROS, *op. cit.*, pág. 13; Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, págs. 9, 17 y concordantes; y más explícitamente, José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, pág. 118, para quien la CP "aparece como un instrumento para la lucha contra el minifundio", de manera que "el fundamento de la concentración parcelaria es evidente: luchar contra el minifundio".

<sup>243</sup>Miguel BUENO, *La reforma de las estructuras agrarias en las zonas de pequeña y mediana propiedad en España*, "Agricultura y sociedad", nº 7, 1978, págs. 147 a 149, asegura que "la base física de la propiedad y de la explotación agraria en este período [se refiere al momento histórico de la introducción de la CP en España] se caracteriza ... más que por un problema de microfundio, por un problema de dispersión parcelaria". Más adelante, sin embargo, admite que "más del 73 por 100 de todas las parcelas catastradas tenían menos de media Ha", y acaba reconociendo que "el problema de la fragmentación y dispersión no era nuevo y sobre él se venía llamando la atención a todo lo largo del siglo pasado".

Lo mismo ha acaecido más allá de los Pirineos, como atestigua SCHMERBER<sup>244</sup>, según el cual, en Francia, "*le remembrement rural est ... le remède apporté au parcellement excessif des terres, parcellement qui sévissait et sévit encore dans la plupart des régions de France*". El manual de gestión, de las CLCP del Cantón suizo de Vaud<sup>245</sup> confirma que el minifundismo constituye la causa substancial de las operaciones de CP, al tiempo que asegura que "*le remaniement parcellaire vise à réduire le morcellement de la propriété foncière en améliorant simultanément la forme des parcelles et en dotant les terrains d'un réseau rationnel de chemins et d'ouvrages nécessaires à la protection des sols*".

El éxito de la CP española en la lucha contra el minifundismo queda bien evidenciado en los dendrogramas comparativos de los censos agrarios de los años 1962 y 1982 que analiza RUIZ-MAYA<sup>246</sup>, llegando a la conclusión de que cada vez hay más explotaciones de tamaño medio. Eso significa que se ha resuelto a favor de la CP el dilema que planteara años atrás GIL CRESPO<sup>247</sup>, de manera que la actividad concentradora está venciendo - especialmente en lo que atañe a las tierras de cultivo, que son las que aquí interesan - a la indomable tendencia nacional a la fragmentación del patrimonio agrario, propiciada por el sistema hereditario predominante en España.

### 1.1.2 La dispersión parcelaria

La dispersión parcelaria consiste en la disgregación de las fincas de un propietario, en un gran número de parcelas esparcidas por todo un término o por diferentes términos municipales.

La Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952 ya asumía esta problemática como una de las causas que justificaban la incorporación de la CP a nuestro ordenamiento jurídico. Su parte programática aludía a los beneficios que puede aportar esta mejora a los territorios con más dispersión parcelaria, recalcando "las ventajas de todo orden que podrían alcanzarse mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas fragmentadas".

El libro del décimo aniversario del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural<sup>248</sup>, a su vez, se refiere a la concurrencia de ambas problemáticas - minifundio y dispersión parcelaria -, proponiendo la CP como el tipo de actuación pública que mejor puede enfrentarse a esa doble problemática: "El fenómeno de la parcelación de las tierras puede presentar dos aspectos diferentes en el sentido estricto de la palabra: bien el de una división de la superficie agrícola en un gran número de propiedades o explotaciones excesivamente reducidas, o bien el de una dispersión de pequeñas parcelas que, en mayor o menor número, constituyen una sola propiedad o explotación. El primero de los aspectos indicados recibe normalmente el nombre de minifundio o microfundio; el segundo, también frecuentemente recibe el nombre de fragmentación o diseminación parcelaria.

Si el minifundismo es poco recomendable, por las nefastas consecuencias que se derivan para la agricultura, la dispersión parcelaria tampoco aporta nada bueno, ya que incrementa injustificadamente los gastos de producción y genera inútiles pérdidas de tiempo, con lo cual reduce innecesariamente el rendimiento económico de las explotaciones agrarias.

De hecho, éste ha sido considerado como el verdadero problema de la agricultura española desde tiempos inmemoriales, a la vez que fue el principal motivo por el que se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la institución de la CP. Así lo constató expresamente el promotor de la primera Ley de Concentración Parcelaria, el entonces Ministro de Agricultura, Rafael

<sup>244</sup>J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement ...*, op. cit., pág. 5.

<sup>245</sup>Vid. Jean-Robert SCHNEIDER et al, *Le remaniement parcellaire en ...*, op. cit., pág. 3.

<sup>246</sup>Luis RUIZ-MAYA, *Evolución de la concentración de la tierra (1962-1982)*, "Agricultura y sociedad", núm. 44, julio-septiembre de 1989, págs. 119, 134 y concordantes.

<sup>247</sup>Adela GIL CRESPO, *El openfield hispánico y su transformación por la concentración parcelaria*, "Boletín de la Real Sociedad Geográfica", nº 108, 1972, pág. 113. En 1972, esta autora reflexionaba públicamente sobre esta cuestión, manifestando que "otro problema que queda en pie es el de ver si la concentración frena definitivamente la división tradicional parcelaria". Diez años después, los datos objetivos de los censos agrarios respondían afirmativamente a esta cuestión.

<sup>248</sup>SNCPYOR, *Servicio Nacional, ... op. cit.*, pág. 15.



Cavestany, que, en su discurso parlamentario presentó la dispersión parcelaria en estos dramáticos términos: "... he aquí que con una escandalosa vivacidad salta con violencia a primer plano el gran problema del campo, el más agobiante, el más urgente, el que nos abruma con su presencia acuciante, el que se había ido planteando a través de más de un siglo detrás de la nube de humo de los falsos problemas...". Por eso se promulgó la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952, que dicho Ministro presentó al Congreso de esta guisa: "Se trata, señores procuradores, del problema que plantea la difusión parcelaria en el campo español y que haya impelido al Ministerio de Agricultura a proponer medidas urgentes, pacientemente meditadas<sup>249</sup>".

Lo peor que puede pasar, en todo caso, es que ambos problemas - el minifundismo y la dispersión parcelaria - surjan conjuntamente, o sea, que exista en la zona afectada una acentuada dispersión de las explotaciones agrícolas en múltiples y minúsculas parcelas. Cuando ello ocurre, se derivan graves inconvenientes, tanto en el aspecto socioeconómico como en el jurídico:

- En la vertiente técnica, social y económica, este doble fenómeno supone un obstáculo para la modernización del mundo agrario, dado que dificulta el desarrollo técnico, la mecanización del campo y la racionalización de las explotaciones agrarias, a la vez que obliga a efectuar frecuentes desplazamientos entre las diferentes parcelas de una misma explotación, complica la aplicación de los tratamientos fitosanitarios y encarece la transformación de los terrenos de secano en regadío. En suma, hace que las explotaciones agrarias pierdan competitividad, lo que contribuye al empobrecimiento del campesinado, así como al aumento del desequilibrio entre las rentas agrarias y las de los restantes sectores económicos, provocando así el abandono de la actividad agraria por parte de los jóvenes.

- Desde el punto de vista jurídico, la dispersión parcelaria unida al minifundismo suele derivar en una inagotable fuente de conflictos entre los diferentes propietarios, que se acaban enfrentando por problemas de lindes, de servidumbres de paso, del uso del agua, etc. Por otra parte, dificulta la identificación de las parcelas, dado que las referencias de las escrituras suelen ser poco definitivas respecto al contorno físico de las fincas escrituradas. Además, multiplica las servidumbres prediales (de paso, de acueducto, etc.). Finalmente, dificulta y encarece las transmisiones patrimoniales y complica el control del Registro de la Propiedad.

Cuando concurren ambas problemáticas es cuando más se necesita la CP, como modalidad de intervención pública sobre las estructuras agrarias, que tiene como objetivo la reorganización de la propiedad, para asegurar la competitividad de las explotaciones agrarias. Es eso lo que establecen el art. 173 de la LRDA y los concordantes de las Leyes autonómicas de CP<sup>250</sup>. Similares previsiones se incluyen en las regulaciones de la institución de los demás países que aplican esta mejora agraria<sup>251</sup>, así como en las recomendaciones de la FAO<sup>252</sup>.

## 1.2 Finalidades tradicionales de la CP

### 1.2.1 Teorías doctrinales sobre la teleología de la CP

Sobre las finalidades de la CP se han escrito toda suerte de teorías, desde las que coinciden

---

<sup>249</sup>Cfr. SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., pág. 5.

<sup>250</sup>Cfr. Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *Condicionantes ambientales ...*, pág. 88, que se refiere en concreto a la gallega LCP-GAL, aunque lo mismo podría decirse de todas las regulaciones autonómicas de la CP.

<sup>251</sup>En este sentido se orienta el art. 1º de la luxemburguesa LCP-LUX, que justifica las actuaciones de CP en base a la necesidad de hacer frente a esa doble problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria, estableciendo al efecto que "*afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi, et en évitant dans la mesure du possible, de porter atteinte au milieu naturel, au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées*".

<sup>252</sup>Vid. Food and Agriculture Organization of The United Nations, *Carta del campesino. Declaración de principios y programa de acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural*, edición electrónica. Esta declaración de principios internacional recomienda iniciar las actuaciones de CP "en los países donde la eficiencia productiva se vea entorpecida por una grave fragmentación de la propiedad".

con la teleología prevista por el legislador estatal hasta las que son fruto de elucubraciones doctrinales de difícil encaje en el régimen jurídico vigente, pasando por teorías tan sorprendentes como la de Arturo BORRUEL, al parecer del cual la CP no tendría más objetivo que conseguir la más adecuada clasificación de las tierras<sup>253</sup>.

En los primeros tiempos de la CP española - cuando aún no se habían establecido los signos identificadores de la CP, porque sólo se disponía de una Ley aprobada con carácter provisional y elaborada con carácter de urgencia -, BALLARIN MARCIAL<sup>254</sup> ya adivinó que el principal objetivo de la CP tenía que ser el fomento de explotaciones agrarias de tamaño medio, alejadas simultáneamente de las antitéticas problemáticas del minifundismo y del latifundismo. Esta finalidad de superación de la atomización, aumentando la superficie cultivable de las explotaciones agrarias, pero sin llegar nunca al extremo contrario de los latifundios, no aparece recogida explícitamente en ningún precepto de la LRDA. Pero aun así, entendemos que un análisis sistemático de esta norma con el resto del ordenamiento jurídico nos confirma que subyace en ella, porque no se podría entender que la Administración Pública llevara a cabo una reordenación de la propiedad que, al tiempo que resolviera el problema de la atomización y la dispersión parcelaria, creara otro problema que igualmente impidiera la racionalización de las explotaciones agrarias, como sucedería si se configurasen las fincas de reemplazo como latifundios.

Poco después, GOMEZ GOMEZ-JORDANA<sup>255</sup> reconocería en el aumento de la productividad la finalidad esencial de la CP, defendiendo que esta mejora "se propone ante todo aumentar la productividad de las explotaciones ya existentes". Como él mismo asegura, este objetivo y el de la reducción de los gastos de explotación (ventaja que igualmente reconoce la doctrina fuera de España) son las mejor contribución de la CP a la competitividad de las explotaciones.

En el curso de los años setenta, DE LOS MOZOS, tras enaltecer la optimización de los recursos públicos aplicados que se logra con la CP (en comparación con los escasos frutos que reconoce a la colonización, pese a los caudales públicos que se dedicaron a tal actividad), atribuye a esta institución una doble finalidad, apuntando que, por una parte, "aparece como un instrumento para la lucha contra el minifundio", mientras que por otra persigue "la concentración de empresas para obtener una unidad de explotación óptima". Más recientemente, RAMOS PRIETO insiste en el carácter técnico y económico de la mejora, asegurando que nació "con una finalidad más económica y técnica, al considerarla premisa básica para integrar toda nuestra agricultura, y, en este caso concreto la de las zonas donde predominaba la excesiva fragmentación de la tierra, en un sistema de producciones racionalizadas".

En cambio, POBLET MARTÍNEZ, considera superada esta finalidad productivista, entendiendo que el fomento de la productividad ha desaparecido de todos los documentos comunitarios elaborados a partir de la reforma de 1992. Sin llegar a una afirmación tan radical, hemos de reconocer que, ciertamente, ya han quedado muy atrás los planteamientos ultraproductivistas formulados en tiempos de JOVELLANOS y que las últimas tendencias del Derecho comunitario - desde la reforma de la PAC de 1992, pero muy especialmente a partir de la Agenda 2000 - apuntan a una moderación del afán productivista de las explotaciones. Ello no significa que los profesionales agrarios hayan de renunciar a la productividad, porque, de un lado, el art. 33 (antiguo art. 39) del TCE todavía sigue considerando como primera finalidad de la PAC la de "incrementar la productividad agrícola", y de otro, el art. 173 de la LRDA sigue imponiendo el fomento de las explotaciones agrarias competitivas como la finalidad primordial de la CP. En todo caso, hemos de advertir que ya se empiezan a levantar algunas voces que se oponen a las nuevas tendencias de la PAC, argumentando que la limitación de la productividad agraria

---

<sup>253</sup>Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, op. cit., pág. 45. Según este autor, "Con la concentración parcelaria lo que se pretende desde su inicio es disponer de una clasificación de tierras en diversas categorías; aplicar un valor a cada una de ellas, y disponer, por tanto, de una valoración tanto de las tierras aportadas por cada propietario como de las que potencialmente pueden recibir". Por nuestra parte, hemos de puntualizar que la clasificación no es una finalidad *per se* de la CP - ni, por supuesto, es su finalidad principal -, si no que es tan sólo técnica instrumental que contribuye a la consecución de las verdaderas finalidades de la CP.

<sup>254</sup>Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, op. cit., pág. 77.

<sup>255</sup>Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, op. cit., págs. 9 y 18.

en el seno de la UE únicamente beneficiaría a nuestros competidores, y muy particularmente a los EUA. Esta es la opinión de LAMO DE ESPINOSA, que utiliza un argumento comparativo que nos debería hacer reflexionar mucho sobre la necesidad de impulsar aún más, en las circunstancias presentes, las actuaciones de CP: "La diferente competitividad entre la agricultura europea y la norteamericana ... nace de la dimensión (diez veces superior la última) ...".

En otro orden de cosas, cabe añadir que fuera del ámbito comunitario existen muchos países que aún no tienen garantizada su autosuficiencia de productos alimentarios. Por tanto, el aumento de la productividad de la CP no ha de ser visto como una finalidad vergonzante, si no como una de las grandes ventajas que esta mejora puede aportar también a los países subdesarrollados y a los que se encuentran en vías de desarrollo. La propuesta de aplicación de la CP en Java (Indonesia) y en Nigeria, que formula el asesor del Banco Mundial John S. SPEARS, es una evidencia de cómo la CP puede contribuir a disminuir el hambre en el mundo.

Al margen de eso, la más original de las teorías teleológicas que hemos encontrado en la dogmática española es la que ha enunciado BERMEJO LATRE, que asegura que la finalidad de la CP es la de "sentar las bases físicas de una reconversión industrial-agraria". No negaremos que ésta sería una buena finalidad a añadir a la CP (de hecho, una idea similar forma parte de nuestras propuestas de nuevos cometidos para la CP); pero entendemos que, *de lege lata*, no tiene ningún fundamento jurídico el asegurar que éste sea el objetivo esencial de la CP.

Huyendo de estas elucubraciones mentales, la doctrina internacional nos enseña que la teleología de la CP es mucho más sencilla de exponer. Así, SCHMERBER expone llanamente que la CP tiene como finalidad fundamental el aumento del rendimiento económico de las explotaciones agrarias, y comparando la legislación francesa con la española, PINTO FERREIRA afirma que "*ce processus vise à la simplification des conditions d'exploitation et à une amélioration agricole ou d'utilisation spatiale*". Básicamente, estamos de acuerdo con este planteamiento, *de lege lata*; pero ello no es óbice para que propugnemos una reforma de los objetivos de la institución, de manera que se pueda aprovechar la oportunidad de la CP para llevar a cabo toda clase de mejoras en la zona afectada, a fin de optimizar los recursos económicos a aplicar en la zona.

### 1.2.2 Criterios teleológicos que se infieren de la jurisprudencia

La jurisprudencia española se ha ocupado de las finalidades de la CP en muchas de sus sentencias, a partir de 1950. La doctrina legal emitida a este respecto por el TS se puede resumir, a nuestro parecer, en los siguientes criterios hermenéuticos:

1º) La finalidad primordial de la CP es la reordenación de la propiedad

Si en algún aspecto del procedimiento especial de la CP se puede afirmar que el TS ha mantenido un criterio hermenéutico homogéneo y unitario, ha sido justamente en el de la consideración de que la finalidad esencial de esta mejora es la reordenación de la propiedad fundiaria. Las sentencias de los años setenta repetían hasta la saciedad que la finalidad de la CP "no es otra que la de adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra, y cultivo a la de las parcelas aportadas". Esta pauta interpretativa emanada de la jurisprudencia se consolidaría definitivamente en el transcurso de los años ochenta, con las siguientes sentencias:

- STS de 14.12.1983 (Arz. 6342), cuyo Cdo. tercero hace referencia a "la finalidad esencial de la concentración parcelaria", concretando que esta finalidad fundamental "es la reorganización de las propiedades rústicas".

- STS de 1.2.1984 (Arz. 1012), que especifica que "sus fines no son otros que los ya apuntados de mejorar las condiciones de las explotaciones agrarias (finalidad mediata de la CP), eliminando el grave inconveniente de los minifundios dispersos y aislados" (finalidad inmediata).

- STS de 5.2.1985 (Arz. 994), que resume la jurisprudencia vigente, asegurando que

"con estas operaciones se persigue principalmente la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, sustituyendo la dispersión de parcelas por la concentración en un coto redondo, o en el menor número posible, equilibrando el valor de lo aportado con el de lo adjudicado, suprimiendo explotaciones antieconómicas y emplazando las nuevas fincas de forma que su explotación pueda efectuarse de la manera más idónea".

- Ésta es también la filosofía de la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), que aunque defiende el principio de intervención mínima de la Administración gestora en el patrimonio de los interesados, lo supedita a la finalidad reordenadora de la CP, en virtud de la que aquel principio se ha de aplicar "siempre que se logre no obstante ello la reforma estructural de la propiedad rústica, que es el fin que se busca".

2º) Tal teleología de la CP está presidida por los principios de "redimensión de las explotaciones y de equilibrio entre las fincas aportadas y las adjudicadas", como certeramente expresa la sentencia de 10.2.1994 (Arz. 1021).

3º) Las finalidades secundarias citadas en las letras a) a e) del art. 173 de la LRDA tienen un carácter meramente orientativo para la Administración gestora de la CP, que no queda obligada a la plena consecución de esas finalidades en cada una de las concentraciones (y mucho menos en las fincas aportadas por cada uno de los propietarios afectados) que lleve a cabo, si no que simplemente está obligada a inspirar su actuación en dichos objetivos legales.

En este sentido se manifiesta, por ejemplo, la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), cuyo Cdo. 1º indica que la redistribución de la propiedad que comporta la CP se ha de hacer "teniendo en cuenta el principio general de igualdad de valor en el reemplazo proclamado en el artículo 173-a) de la Ley antes citada" (se refiere a la LRDA). El mismo criterio se confirma en la STS de 1.2.1984 (Arz. 1012), en la que el TS reprocha al recurrente que pretenda imponer a la Administración una interpretación literal de la letra a) del art. 173, como si ésta fuera una finalidad fundamental de la CP, "cuando, como es notorio, los fines de esta institución van más allá de este particular, en la búsqueda de una parcelación de la tierra más racional, para su mejor cultivo y explotación, sin perjuicio de que el dato del cultivo de las fincas sea tenido muy en cuenta, e incluso en principio con carácter prioritario, frente a otros datos".

### 1.2.3 La teleología de la CP en el régimen jurídico de la LRDA

Por nuestra parte, entendemos que, con un análisis sistemático de la LRDA, se pueden deducir dos tipos de finalidades: las comunes a todas las actuaciones previstas en la Ley y las finalidades específicas de la CP. Nos ocuparemos de ambas por separado.

#### 1.2.3.1 Finalidades comunes a todas las actuaciones de la Administración agraria

Con carácter general, todas las actuaciones públicas relacionadas en el art. 5.1 de esta norma legal tienen dos finalidades comunes:

1ª) La utilización del suelo rústico "en la forma que mejor corresponda a su naturaleza"

Tradicionalmente, se había interpretado este objetivo, establecido en el art. 1º de la LRDA, en el sentido de que la Ley obligaba a sacar el máximo provecho económico de las fincas rústicas. De ahí se deducía que el incremento de la productividad era un objetivo incuestionable, cosa que aparecía confirmada por la referencia del art. 2.1.a) a "la debida rentabilidad para el particular".

Con la incorporación de España a las Comunidades Europeas, este objetivo se ha tenido que reinterpretar en el sentido moderador ya apuntado, especialmente desde la reforma de la PAC, que cambió los iniciales planteamientos productivistas por otros más eco-compatibles y más consecuentes con el objetivo del Tratado de Roma relativo al desarrollo sostenible. Dado que el aumento de la productividad ha sido siempre uno de los efectos más reconocidos de la CP, podría dar la impresión de que dicho replanteamiento teleológico abriría una brecha en la línea de flotación de esta institución jurídica. Sin embargo, no creemos que sea ésta la conclusión más juiciosa a extraer. Creemos, por el contrario, que, lejos de entender que la CP se ha

quedado sin su principal razón de ser, lo que procede es renovar su teleología, adaptándola a los nuevos parámetros que inspiran la PAC y el Derecho comunitario en general, particularmente por lo que respecta a la protección del medio ambiente, recordando además que tan sólo las concentraciones eco-compatibles tienen acceso a la cofinanciación comunitaria.

Es por ello que consideramos que, ahora más que nunca, el objetivo del art. 1º de la LRDA se ha de poner en relación con la tercera de las finalidades esenciales que contempla el art. 3º de la misma norma legal, a tenor del cual, "la acción del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario tendrá como fines fundamentales: ... c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras". La CP tiene en este último precepto un punto de apoyo legal de vital importancia para su proyección de futuro. Ello obliga a aplicar una concepción de la institución menos productivista y más respetuosa con el medio ambiente, con el paisaje rural y con la naturaleza en general.

Nos estamos refiriendo, por tanto, a una nueva concepción de la CP, que, en nuestra opinión, es la única viable actualmente en nuestro entorno comunitario: la CP eco-compatible que venimos defendiendo, a la vista de los criterios hermenéuticos que - como más adelante tendremos ocasión de exponer - se infieren del Derecho comunitario, que, dicho sea de paso, concuerda perfectamente con las recomendaciones expresadas por el Consejo de Europa.

#### 2ª) La implementación de la función social de la propiedad rústica

Esta segunda finalidad general ya está implícita en el art. 1º, *in fine*, de la LRDA, en el que se dispone que las actividades agrarias se han de llevar a cabo "con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional". El art. 2º lo enuncia de manera más explícita, condicionando toda la actuación de la Administración agraria al "cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas", que el legislador concreta en tres manifestaciones singulares: la explotación de la tierra con criterios técnicos y económicos adecuados, las mejoras necesarias para conseguir la explotación óptima de los recursos naturales disponibles en las fincas y el respeto a los derechos de los trabajadores de las explotaciones agrarias.

Estas previsiones legales han quedado reforzadas por el art. 33.2 CE, que ha elevado la función social de la propiedad al rango constitucional, por más que las exigencias productivistas que tradicionalmente se han querido ver en los dos primeros artículos de la LRDA queden supeditadas a los condicionamientos medioambientales que impone el art. 45 CE, de conformidad con el cual, todos tenemos el deber de conservar "un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona", constituyendo la defensa y la restauración de este medio ambiente un mandato constitucional para todos los poderes públicos.

#### 3ª) La mejora de la calidad de vida en el mundo rural

El TS ya tiene declarado que la finalidad social constituye el objetivo no sólo de las actuaciones de CP, si no de todas las actuaciones públicas de reforma agraria. Según la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), por ejemplo, "la Concentración Parcelaria aspira a dar satisfacción a la finalidad social, lo que es propio de todo ordenamiento de reforma". A esta finalidad alude la letra a) del art. 3º de la LRDA, a cuyo tenor, las actuaciones del antiguo IRYDA (ahora, de las CC. AA.) han de orientarse a "la transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina".

Si bien estamos refiriéndonos a una Ley del año 1973 - en la que se refundió, además, la regulación precedente de la CP española -, es digna de resaltar la clara sintonía existente entre aquella finalidad de mejora del mundo rural y los planteamientos comunitarios nacidos de la célebre Agenda 2000, que luego comentaremos.

#### 4ª) La constitución de explotaciones agrarias viables

Expresada en la letra b) del ya citado art. 3º de la LRDA, en los términos de "la creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas

adecuadas", esta finalidad es la que más se corresponde con los objetivos innatos de la CP, porque, como intentaremos demostrar seguidamente, constituye la finalidad primordial de esta mejora, de acuerdo con el art. 173 de la LRDA.

### 1.2.3.2 Finalidades específicas de las actuaciones de CP

En la configuración legal que establece la LRDA, la CP tiene atribuidas unas finalidades específicas, singularizadas respecto de las que comparte con las otras actuaciones públicas que regula la LRDA. Esta teleología específica está integrada por una finalidad inmediata y por una serie de finalidades mediatas - todas ellas de carácter exclusivamente agrario, de acuerdo con la regulación y con la jurisprudencia vigentes -, que, a su vez, se subdividen en una finalidad primaria y otras instrumentales.

La finalidad inmediata de la CP consiste en la lucha contra el minifundismo y la dispersión parcelaria, que, como ya hemos visto, constituyen las dos causas típicas y originarias de la CP, tanto en el nuestro como en cualquier otro ordenamiento jurídico. Esta finalidad se demuestra en el art. 171.1 de la LRDA - interpretado en el sentido más arriba apuntado -, a tenor del cual, la concentración se debe realizar "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad". El art. 173, por su parte, la da por sobreentendida, al centrar la teleología de la CP en la contribución a la viabilidad económica de las explotaciones agrarias.

En lo que atañe a las finalidades mediatas, podemos establecer - a la vista del articulado de la LRDA y de la doctrina del TS que la interpreta - que existe la siguiente gradación teleológica:

#### a) Finalidad primaria

La finalidad primordial de la CP ha estado constituida tradicionalmente por la mejora de la competitividad de las explotaciones agrarias, mediante la remoción de los dos principales obstáculos que se le oponen: el minifundismo y la dispersión parcelaria.

A esta conclusión nos conduce el análisis conjunto de los arts. 171 y 173 de la LRDA, ya que el primero cita las causas justificativas de la CP y el segundo explicita que "la concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". Es ésta una conclusión que el TS avala totalmente en la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), afirmando que "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias, sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo". Lo esencial, pues, a nivel teleológico, es que todas las CP contribuyan a mejorar la base física de las explotaciones agrarias, para incrementar la rentabilidad de la tierra y mejorar así la viabilidad económica de dichas explotaciones.

Tal finalidad primaria de la CP española ha sido reconocida por el TS en muchas otras sentencias, entre las que podemos destacar las siguientes:

- La STS de 1.2.1994 (Arz. 1231), que confirma la interrelación existente entre los arts. 171 y 173 de la LRDA que acabamos de exponer, con las siguientes palabras: "El artículo 171 se limita a expresar que la concentración parcelaria se llevará a cabo en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad, precisando el artículo 173 que para mitigar tal excesivo fraccionamiento de la propiedad rústica, dicha institución perseguirá como finalidad primordial y esencial la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". Este criterio hermenéutico ha sido calcado en otras sentencias de los años noventa, como la STS de 4.11.1996 (Arz. 8265) y la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424).

- La STS de 4.3.1997 (Arz. 928), a cuyo tenor, la interpretación del art.173 "conduce a considerar que los sistemas referidos van dirigidos a ... agrupar la propiedad rústica excesivamente dividida, mediante la adjudicación a cada propietario, en equivalencia a sus múltiples parcelas, de una o varias fincas de reemplazo, ordenadas para su explotación ordenada y rentable".

- La STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), según la cual, la finalidad esencial de la CP es "la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones para lograr una explotación más racional de los predios agrícolas objeto de la concentración".

Las regulaciones autonómicas de la CP confirman esta teleología. Así, por ejemplo, el art. 47.1 de la LARA andaluza establece que la concentración "tendrá como finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones que permitan un mejor aprovechamiento del suelo agrícola y el desarrollo económico y social de la zona afectada". A su vez, el art. 1º de la LCP-GAL gallega parte de la consideración de que la CP se lleva a cabo "para promover la constitución y mantenimiento de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas". El legislador asturiano regula la CP "con la finalidad de mejorar las explotaciones agrarias de la región, reordenando su base territorial e incrementando con ello su rentabilidad en orden al cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, tendiendo al óptimo uso de ésta" (art. 1.1 de la LOADR), y el castellano-leonés basa principalmente la teleología de la CP en "promover la constitución de explotaciones económicamente viables" (art. 1º de la LCP-CYL).

A resaltar que esta finalidad primordial no es una característica que singularice a la CP española, si no que es la que atribuyen primordialmente a esta mejora las regulaciones de todos los países de nuestro entorno.

Debe matizarse, a este respecto, que el establecimiento de la mejora de la competitividad de las explotaciones agrarias como finalidad primordial de la CP no presupone que la concentración tenga como principal objetivo el de favorecer los intereses privados. Esta fue la interpretación que condujo a la doctrina clásica a encuadrar la CP en el marco del Derecho civil. Pero, en nuestra opinión, era una lectura equivocada, puesto que la CP tiene una finalidad esencialmente pública, que se deduce paladinamente del art. 171.1, según el cual, la CP se lleva a cabo "por razón de utilidad pública". Además, lo confirma el art. 172.a), a cuyo tenor, los Decretos de CP han de incluir preceptivamente la correspondiente "declaración de utilidad pública". El TS ha hecho la misma lectura, como se puede comprobar - entre muchas otras - en la STS de 13.6.1986 (Arz. 4728), cuyo F. J. 1º se refiere al "insoslayable e imperativo fin público de la concentración".

#### b) Finalidades instrumentales

La LRDA relaciona una serie de finalidades de segundo orden, que son objetivos concretos hacia los cuales se ha de encaminar la actuación de la Administración gestora de la CP, con vistas a conseguir siempre la finalidad principal que acabamos de comentar. A este objeto, el art. 173 dispone que "se procurará" conseguir las siguientes finalidades:

1ª) La unificación de las parcelas de cada propietario en el coto redondo: "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". por mucho que múltiples antiguas sentencias - en concreto, las STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334) y 10.10.1978 (Arz. 3326), todas las cuales tienen como ponente común al Sr. Paulino Martín Martín - repitieran una y otra vez que ésta es la finalidad única de la CP, lo cierto es que no pasa de ser una finalidad instrumental, como se deduce fácilmente de su localización en el texto del art. 173 de la LRDA.

2ª) La agrupación de todas las parcelas que integran una misma explotación agraria: "Adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios".

3ª) La eliminación de las explotaciones deficitarias: "Suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie", finalidad que, hay que decirlo, ha caído en desuso últimamente, habiendo sido prácticamente abandonada por las Administraciones autonómicas de la CP.

4ª) La aproximación de las fincas a la residencia familiar: "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".

5ª) El acceso de todas las fincas de reemplazo a las vías públicas: "Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos". El TS está haciendo un especial hincapié en este último objetivo de la CP, como ya hemos visto al tratar de los principios rectores de la CP.

Todas estas finalidades han sido corroboradas por la jurisprudencia de todos los tiempos, incluso por la fundada en la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962, como es el caso de la STS de 7.2.1977 (Arz. 685), que extrae de dicha norma la conclusión de que son finalidades de la institución la "asignación de coto redondo o reducido número de fincas de superficie equivalente a las poseídas, revisión de parcelas de cultivador único, aumento de extensión de las pequeñas parcelas antieconómicas, y dotar a las nuevas fincas de comunicaciones".

Aun así, el TS ha puntualizado que no se trata de obligar a la Administración a conseguir cada uno de estos objetivos. La STS de 14.11.1967 ya los calificaba como un "intento legislativo", porque realmente tan sólo son unos objetivos que se han de intentar conseguir en cada zona de CP, si las circunstancias lo permiten. Este criterio jurisprudencial ha llegado hasta nuestros días. Está presente, por ejemplo, en la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), que, tras hacer un somero repaso por esas finalidades, puntualiza: "Claro está, que todo ello se verificará en función de las posibilidades reales de actuación material y de la conjugación de los intereses de los diversos propietarios afectados y por ello el citado precepto alude a que "se procurará" en la medida de lo posible, en relación con las circunstancias concretas concurrentes, la realización de tales actuaciones en la forma allí indicada dada la interdependencia de los intereses y pretensiones de los afectados por la concentración parcelaria". Se confirmaba así - prácticamente en sus propios términos - el criterio hermenéutico sostenido poco antes en la STS de 4.3.1997 (Arz. 928), que es el criterio que siempre ha mantenido el TS.

Una segunda e importante matización a hacer es que el conjunto de las finalidades incluidas en el art. 173 son objetivos de la CP como tal y en su conjunto, pero no son derechos exigibles a título individual por los afectados por este tipo de actuaciones públicas. La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) ha dedicado una especial atención a esta puntualización, repitiendo una y otra vez esta idea, con expresiones como "tales fines son de carácter general para la zona concentrable sin que suponga que a cada uno se le conceda lo solicitado ni se le entreguen las fincas que solicita" o "los fines son generales y no personales, por ello, aunque sea deseable que a todos satisfaga, lo contrario no puede ser motivo de recurso", que figuran en los F. J. 1º, 7º y 8º de la sentencia apelada, confirmada por el TS en sus propios términos.

## **2. Los nuevos cometidos de la CP**

### *2.1 La CP como instrumento de desarrollo rural integrado*

La CP ha estado siempre centrada en la promoción de la competitividad de las explotaciones agrarias, como reflejan los arts. 171, 173 y concordantes de la LRDA, siendo concebida como una parte de la política agraria, dirigida específicamente a solventar los problemas que afectan a los profesionales agrarios.

Ciertamente, la aplicación de la CP a la promoción del sector agrario ha reportado abundantes beneficios al agro español durante mucho tiempo, razón por la que entendemos que ha de seguir subsistiendo, porque el minifundismo y la dispersión parcelaria siguen dificultando la viabilidad económica de nuestras explotaciones agrarias. Pero el entorno de la agricultura española y comunitaria está evolucionando en diferentes sentidos:

- Por una parte, el sector agrario ha perdido gran parte de su peso específico, en el seno de la economía rural, porque cada año son menos los profesionales que a él se dedican y porque la producción agraria representa cada vez un porcentaje más bajo respecto del conjunto del producto interior bruto.

- Por otra parte, la sociedad actual reclama que la actividad agraria no se limite a la producción de unos alimentos que ya resultan excedentarios, si no que también sirva para la



protección de la naturaleza y para la recomposición del paisaje rural.

- Finalmente, la sociedad rural ya no se contenta con una vida de subsistencia, si no que exige una actividad económica diversificada y la existencia de servicios sociales, culturales, sanitarios, etc. similares a los del mundo urbano. Si se pretende evitar la despoblación y el desequilibrio territorial, habrá que atender a estas justas demandas sociales.

Respondiendo a tales exigencias, la UE tiende más a favorecer el progreso del mundo rural globalmente considerado - tratando de conseguir un desarrollo rural integrado - que a perpetuar en dicho ámbito el predominio agrario que impulsó la PAC originaria.

Para conseguirlo, hay que reformar las estructuras existentes y construir otras nuevas. Aquí puede entrar en juego la nueva visión de la CP que tratamos de introducir en nuestro país, porque, si se reorienta la mejora hacia la diversificación económica, se pueden multiplicar sus beneficios socioeconómicos para el conjunto de la sociedad rural.

Es todo un reto que la CP española no puede rehuir por más tiempo<sup>256</sup>, porque ya llevamos muchos años de retraso respecto a la mayor parte de los países europeos<sup>257</sup>. Por tanto, se ha de abandonar la inicial exclusividad agraria de la CP, que aún hoy en día defiende el TS, condicionado sin duda por la anacrónica vigencia de la LRDA, cuyos planteamientos legales han quedado muy alejados de la realidad y de las necesidades que ahora tiene planteados este espacio vital para el hombre, para la fauna y para la flora, que hemos dado en llamar "mundo rural".

La tradicional patrimonialización agraria de la CP ya ha sido superada en los países más desarrollados de Europa, como Holanda<sup>258</sup>, donde, desde hace algunos años, se aplica una concepción más abierta e interrelacionada de esta institución jurídica. Sin dejar de servir a los objetivos agrarios que le habían sido propios tradicionalmente, la CP ha ampliado en ese país su campo de actuación en un doble sentido:

1º) Ya no afecta únicamente a los profesionales agrarios, si no a toda la población rural, lo que implica que también ha de favorecer la diversificación económica que propugnan las nuevas directrices del Derecho comunitario.

2º) Ya no se planifica como una actuación aislada, si no que forma parte de una planificación global de la zona afectada, integrada en el correspondiente plan de coordinación, que ha de implicar todos los proyectos que las diferentes Administraciones tienen previsto implementar en la zona a concentrar.

En España, cada Administración se muestra excesivamente celosa de sus competencias y procura no coordinarlas con las funciones de otras Administraciones. Es un grave error, que denota una escasa cultura autonómica. Parece que no se acaba de entender que la defensa de los intereses autonómicos no ha de ser incompatible con la coordinación institucional a todos

---

<sup>256</sup>Los gestores más inquietos ya lo han empezado a asimilar, como se pudo comprobar en las IX Jornadas gallegas sobre la CP, celebradas los días 22 y 23 de octubre de 1999. Uno de los ponentes - vid. Fidel RUIZ, *Panorama da concentración parcelaria en Galicia*, en *IX Xornadas A concentración parcelaria*, Área de Ciencias Agrarias do Seminario de Estudos Galegos, Santiago de Compostela, 1999, *in totum* - ya apuntaba en este sentido renovador, cuando se planteaba que "*Preguntámonos sobre o futuro desta importante ferramenta de traballo para a millora da eficacia das estruturas agrarias. Revisamos os clásicos indicadores de concentración e nos achegamos a outros novos referidos ó mantemento da poboación, o medio ambiente e a invasión de matorral. Amosamos o futuro da concentración á vista da gran cantidade de solicitudes ya realizadas e a colaboración dos propietarios*".

<sup>257</sup>Cfr. AMF/ANDAFAR, *Le remembrement au service des communes rurales*, "ANDAFAR", septiembre de 1986, pág. 18 y concordantes. Este monográfico del año 1986 de la revista francesa de expertos en CP "ANDAFAR" ya llegaba a la juiciosa conclusión de que la CP, que tradicionalmente ha tenido una finalidad esencialmente agraria, se ha de abrir a toda la sociedad rural: "*Le remembrement agricole est une opération qui, par le remodelage de la propriété foncière agricole, cherche à regrouper les exploitations agricoles pour les rendre plus efficaces. Mais le remembrement peut être aussi l'occasion de régler certains problèmes et de promouvoir certains projets qui intéressent soit les seuls agriculteurs, soit l'ensemble de la population du village*".

<sup>258</sup>Vid., *ad exemplum*, Service d'Aménagement Rural, *Aménagement rural dans les années quatre-vingt-dix*, Département d'Information et Relations Publiques, Utrecht (Holanda), 1992, *in totum*.

los niveles del poder. Suiza, país con mucha más tradición cantonal que el nuestro, sería el paradigma a imitar a este respecto, puesto que la existencia de Cantones no impide que se apruebe en cada zona el correspondiente *plan de coordination*, que, como recalcan las publicaciones oficiales helvéticas<sup>259</sup>, "*comprend tous les éléments caractérisant le développement spatial de la commune*", incluyendo, por ejemplo, "*les réserves naturelles, le réseau hydrographique et les infrastructures communales*". También se hace constar que "*l'aménagement du territoire* (actividad de la que forma parte la CP) *permet de déterminer l'affectation du sol sur tout le territoire et d'assurer la coordination de l'ensemble des activités, à tous les niveaux, national, cantonal, régional et communal*". Este es el modelo que debería seguirse desde ahora en nuestro país.

Para adaptarse a estas nuevas exigencias, la CP española también debería modular sus antiguos esquemas, convirtiéndose en un instrumento al servicio de unos objetivos más amplios de los que le asigna el precitado art. 173 de la LRDA, ya que ha de ayudar a contribuir a la consecución de la cohesión económica y social del territorio y la protección del medio ambiente y del patrimonio rural europeo<sup>260</sup>. Esto supone que la nueva CP se ha de supeditar al modelo comunitario de desarrollo rural integrado, en el bien entendido de que la PAC ultraproductivista de los primeros decenios de las Comunidades Europeas ha dado paso - especialmente desde la Agenda 2000 - a una PAC más coherente con el objetivo comunitario de desarrollo sostenible, que está previsto que conduzca finalmente a la creación de una Política Agrícola y Rural Comunitaria (PARC), si nos atenemos a lo que apuntan los trabajos preparatorios de la futura "Agenda-2008". A este cambio de orientación - sin pérdida de las raíces tradicionales y de los rasgos esenciales de la institución - se refiere R. MARCELLIN, en el *Préface* de la obra de DELARUE, ORLY y GORIN<sup>261</sup>, cuando asegura que "*à l'origine, simple instrument destiné à l'amélioration des structures agricoles, des conditions de travail et au maintien du nombre d'exploitations agricoles, le remembrement rural est rapidement devenu un "outil d'aménagement de l'Espace Rural"*".

Esta nueva línea de actuación - más generalizada y coordinada con todo tipo de intervenciones públicas sobre el territorio rural - se aplica ya en Francia desde hace años, como ha quedado dicho. Y todo hace pensar que la integración de la CP con otras actuaciones públicas no tardará en extenderse como una mancha de aceite por toda Europa, impelida por las nuevas orientaciones del Derecho comunitario hacia un desarrollo rural integrado. De hecho, otros países, como Bélgica y Portugal ya han emprendido idéntico camino. También Suiza se ha apuntado a esta concepción integradora de la CP, como evidencian las publicaciones de la propia *Office Fédéral de l'Agriculture*, organismo sobre el que recae la competencia en materia de CP, a nivel federal<sup>262</sup>. Comentando el nuevo entorno en el que se desarrollan las actuaciones helvéticas de CP, esta Administración gestora advierte que "*les remaniements*

---

<sup>259</sup> Vid. Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur de l'espace rural. Une opportunité: les améliorations foncières d'aujourd'hui, conférence des services chargés des améliorations foncières*, Conférence des services chargés des améliorations foncières-Société des mensurations et améliorations foncières y el Groupe spécialisé des ingénieurs du génie rural et des ingénieurs-géomètres de la SIA, Zurich, 1997, págs. 5 y sgs.

<sup>260</sup> Entre este patrimonio rural, hay que contar con las vías romanas que atraviesan España de punta a punta. Hasta ahora, las Administraciones gestoras de la CP les han menospreciado e incluso han contribuido a su desaparición con las obras conexas a la concentración. Así lo ha demostrado - con ejemplos concretos de agresiones cometidas en zonas de CP de Burgos, La Rioja, León, etc. - el documentado trabajo del especialista en la materia Isacc MORENO, *Problemas de conservación de las calzadas romanas. Ejemplos de agresiones recientes en vías del norte de España*, Comunicación presentada en el "V congreso Internacional de Caminería Hispánica", celebrado en Valencia del 17 al 22 de julio de 2000 (documento accesible por <http://www.viasromanas.f2s.com/problems/>), que llega a la triste conclusión de que "la gran reordenación territorial que supone el proceso de Concentración parcelaria ... da comienzo al verdadero ocaso de las trazas tradicionales". Éste no es el modelo de CP que aquí propugnamos, ni el que se infiere del Derecho comunitario y de nuestra Constitución. Una Ley estatal de CP tendría que dejarlo bien claro, para que no se pueda continuar produciendo tamañas agresiones al patrimonio cultural.

<sup>261</sup> R. MARCELLIN, *Préface*, en la obra de Dominique DALARUE, Marie-Lise JORY y Joël GORIN, *Le remembrement: un outil pour l'aménagement de l'espace rural*, Ministère de l'Agriculture, Conseil Général du Morbihan y Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt du Morbihan, Vannes (Francia), 1986, *in totum*.

<sup>262</sup> F. HELBLING (Division des Améliorations Structurelles. Office Fédéral de l'Agriculture), *Comunicación personal de 28.1.1997, op. cit.*

*parcellaires ne sont en général plus réalisés aujourd'hui que sous la forme d'améliorations intégrales ne servant pas uniquement au regroupement des terres, mais permettant de prendre en compte et de résoudre de nombreux autres problèmes".*

La regulación estatal de la CP no puede seguir ignorando que ahora estamos integrados en la UE y que esta integración condiciona substancialmente todos los instrumentos de la política agraria, como la misma CP, aparte de que estamos inmersos en un proceso mundial de globalización de la economía, impulsado por la OMC. A la vista de estos condicionamientos exógenos y de las necesidades intrínsecas de nuestro país, las actuaciones de CP se han de gestionar, no sólo como un instrumento de desarrollo agrario, si no también y particularmente como un instrumento de desarrollo rural integrado. Así, pues, los legisladores y los gestores de la CP han de partir de una concepción más abierta de la CP, utilizándola también para el fomento de la diversificación económica de las zonas rurales, para facilitar el deseable reequilibrio territorial.

La pauta a seguir nos la marca el Reglamento (CE) 1257/1999, de 17 de mayo de 1999, cuya exposición de motivos considera del todo necesaria "una reorganización y simplificación de los instrumentos de desarrollo rural existentes en la actualidad". Uno de estos instrumentos de desarrollo rural es precisamente la CP.

Una implementación concreta de este modelo de imbricación de la CP con el modelo de desarrollo rural, fomentando la diversificación económica de las zonas afectadas, ya se había practicado años atrás en el caso del programa de desarrollo integrado previsto en el Reglamento (CEE) nº 1940/81 del Consejo, de 30 de junio<sup>263</sup>. Aparte de servirnos de ejemplo paradigmático, la fecha de este Reglamento demuestra que la integración en el marco global del desarrollo rural, con la consiguiente diversificación económica, no es un invento de la Agenda 2000 - ni mucho menos un proyecto de futuro que se haya de posponer hasta la definitiva implantación de la PARC, que se prevé impulsar con el proyecto de la Agenda 2007, si no que es un modelo que hace muchos años que se está aplicando en otros países comunitarios, habiendo sido también recomendado por la FAO<sup>264</sup>.

Semejante evolución del modelo de la CP ya se está aplicando en toda Europa, como remarca la *Office National du Remembrement* de Luxemburgo, en la Memoria de referencia, en la que, después de repasar la situación de la CP en diferentes Estados comunitarios, llega a la conclusión de que "*le remembrement n'est dès lors plus considéré (surtout en RFA) comme une opération exclusive d'amélioration de la productivité de l'agriculture, de la viticulture et de la sylviculture, mais comme faisant partie intégrante de la politique de développement régional*". Es una visión de la CP que ya se implementa en Alemania, Francia, Bélgica, Holanda,

---

<sup>263</sup>Reglamento (CEE) nº 1940/81, de 30 de junio de 1981, relativo a un programa de desarrollo integrado para el departamento de Lozère (DOCE L 197, de 20.7.1981). Esta norma comunitaria contiene todos los ingredientes del nuevo modelo de CP que venimos propugnando, abierto a la necesaria diversificación económica del mundo rural:

1º) Una declaración de principio, a favor del desarrollo rural integrado: "Considerando que la situación socioeconómica general del departamento de Lozère es particularmente desfavorable y que la mejora de tal situación requiere una concentración de los medios y medidas disponibles y su utilización con vistas a una aplicación integrada" y "considerando que, para llevar a cabo la acción común, es conveniente combinar, de acuerdo con los procedimientos adecuados, los distintos medios disponibles en el marco de un programa de desarrollo integrado ..." (exposición de motivos).

2º) Una perfecta determinación del objetivo final a alcanzar con todos los instrumentos disponibles, visto que el desarrollo rural no se ha de destinar únicamente a beneficiar a las explotaciones agrarias, si no a todas las actividades del mundo rural: "El programa de desarrollo integrado ... se referirá no sólo a las medidas de mejora de la agricultura y a las operaciones de mejora de la comercialización y transformación de los productos agrícolas, si no también a las acciones de mejora de la infraestructura, de desarrollo del turismo, de la artesanía y de la industria y de otras actividades complementarias indispensables para la mejora de la situación socioeconómica general de la región" (art. 2º).

3º) La inclusión de la CP como uno más de los instrumentos que pueden contribuir a la consecución de una meta tan amplia que desborda los límites de la institución: "El Fondo financiará las medidas agrícolas que se inscriban en el programa y que se refieran a la concentración parcelaria y los trabajos conexos".

<sup>264</sup>Cfr. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Carta del campesino, op. cit., in totum*.

Luxemburgo y otros países de la Unión<sup>265</sup>, si bien cada país tiene sus propias características endógenas y, por tanto, también ha de hacer su propio proceso de adaptación de la normativa reguladora de la CP. Además, en nuestro caso - como en el de Alemania, Bélgica y Suiza -, la nueva regulación de la CP debería contar también con la necesidad de respetar las peculiaridades de cada C. A.<sup>266</sup>

Con estos nuevos planteamientos, la CP no debería tender tanto a garantizar que las explotaciones agrarias sean muy rentables como a favorecer la creación de fuentes alternativas de renta, de mejores comunicaciones y, en definitiva, de progreso y mejora de la calidad de vida en el mundo rural. Las Administraciones gestoras deberían tomar conciencia de que los procesos de CP son una ocasión inmejorable para la obtención - a un coste económico y social muy inferior al de la expropiación forzosa - de los terrenos necesarios para la creación en el mundo rural de todo tipo de servicios<sup>267</sup> y de nuevas fuentes de rentas, que complementen las rentas agrarias. A mayor abundamiento, se pueden reservar terrenos para zonas de ocio (bosques, parques, zonas deportivas, etc.), servicios de todo tipo (hospitales, depuradoras, depósitos de basuras, etc.), vías de comunicación (camino, carreteras, líneas ferroviarias, etc.), actividades de fomento de la economía rural (turismo rural, artesanía, senderismo, etc.), así como la más racional expansión del núcleo urbano y la construcción de nuevas zonas residenciales.

Hacer una propuesta de este tipo en nuestro país puede resultar impactante, porque rompe los esquemas mentales que han regido la concepción hispana de la CP desde el año 1952. Pero - aparte de responder a una exigencia de los tiempos presentes y del Derecho comunitario -, hemos de advertir que este planteamiento no es tan nuevo como podría semejar *prima facie*, puesto que DE LOS MOZOS<sup>268</sup> ya apuntó una idea similar a principios de los años setenta. Fundamentándose en un informe emitido en 1963 por el Grupo de Trabajo de Concentración Parcelaria de la FAO, este autor apelaba por aquel entonces a la necesidad de que la CP se integrara en una política de desarrollo regional, dado que "las soluciones de los problemas agrarios de una zona no dependen exclusivamente ... del tamaño más conveniente de las explotaciones ..., si no además de la creación de puestos de trabajo no agrícola con los que aumentar el nivel de ingresos de la población rural". Es por ello que, aun admitiendo que no se ha de dejar de prestar atención a la problemática específica del sector agrario, cabe plantearse la CP con una perspectiva más amplia y abierta al conjunto del espacio rural, en el bien entendido de que "la planificación económica y social sólo puede admitirse como orientada hacia un desarrollo integral y no sectorial".

El modelo de CP que regula la LRDA no responde a estos planteamientos renovadores, si no más bien a los presupuestos de la PAC inicial. Por tanto, nuestros legisladores y gestores han de realizar el esfuerzo de adaptar esta mejora al nuevo modelo agro-rural de la UE, que presta

---

<sup>265</sup>Cfr. Office National du Remembrement, *Le remembrement ..., op. cit.*, págs. 94 a 97. Como indica esta Memoria de 1990 sobre las actuaciones públicas de carácter agrario de la citada ONR, la mayor parte de los países comunitarios se fijan mucho en el modelo alemán de gestión de la CP, que se basa en una concepción integral del desarrollo rural, en base al cual "*le service du remembrement allemand est devenu le coordinateur de toutes ces mesures de développement en milieu rural mettant à la disposition des différents maîtres de l'oeuvre les superficies indispensables à la réalisation de leurs projets, tout en veillant à ce que ces pertes de terres ne mettent pas en question la viabilité des exploitations agricoles*".

<sup>266</sup>Así lo ha previsto el legislador comunitario, que en la exposición de motivos del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (Reglamento 1750/1999, de 23 de junio), considera que se han de tener en cuenta "las características especiales de la actividad agraria que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrarias".

<sup>267</sup>La CP no se desvirtuaría por el hecho de ponerla al servicio de necesidades sociales diferentes de las de naturaleza agraria. No sólo en toda la UE, si no también en países que aún no se han integrado en la Unión, como Suiza, se ha producido esta apertura teleológica de la CP. Así, por ejemplo, en la obra de P. SANDOZ, *Amélioration intégrale de Farvagny-Le-Grand*, Service fribourgeois des améliorations foncières, Belle (Canton de Fribourg, Suisse), 1996, pág. 1, no se detecta ningún complejo a la hora de reconocer que "*dans l'optique de la création d'une zone d'intérêt d'environ 2.5 ha, le Conseil communal, après avoir étudié différentes solutions, a retenu celle du remaniement parcellaire*". Es la vía más ágil, económica y pacífica de conseguir los terrenos necesarios para la implantación de servicios.

<sup>268</sup>Vid. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ..., op. cit.*, pág. 121.

menos atención al aumento de la productividad y más a la diversificación económica, en el marco de un desarrollo rural integrado.

Digamos finalmente que este deslizamiento de la CP hacia el desarrollo rural integrado no comporta una minusvaloración de la Administración gestora de estas actuaciones públicas. Más bien sucede al contrario, como se demuestra en países como Alemania, en el que el Servicio de Concentración Parcelaria lleva la iniciativa para la coordinación de todas las actuaciones públicas que inciden sobre el espacio físico de las explotaciones agrarias, bien entendido que lo hace con una perspectiva abierta a toda la zona rural afectada. A ese objeto, sin olvidar los inevitables condicionamientos agrarios, se tienen también en cuenta los condicionamientos derivados de los planes urbanísticos, la protección de la naturaleza, las vías de comunicación y, a fin de cuentas, todo aquello que pueda repercutir en el desarrollo rural en general.

De la misma manera, en Francia se ha producido una progresiva decantación de la CP hacia el desarrollo rural integrado - particularmente desde el año 1975 -, que ha sido muy bien recibido por la doctrina especializada<sup>269</sup>.

La actual tendencia al desarrollo rural integrado no se ha de ver, pues, como la tumba de la CP. Será, en todo caso, el final de la concepción más arcaizante de la concentración; pero la institución como tal, lejos de debilitarse, tiene que recibir el más decidido soporte por parte de los poderes públicos y de las fuerzas sociales, desde el momento en que descubran - como ya lo han hecho, por ejemplo, en Suiza<sup>270</sup> - los notorios beneficios que puede aportar la CP de cara al reequilibrio entre los núcleos urbanos y rurales del país.

## *2.2 La CP como instrumento para la protección y mejora del medio ambiente: de la CP versus el medio ambiente a la CP pro medio ambiente*

En el momento de proceder a la refundición normativa de 1973, las cuestiones medioambientales preocupaban más bien poco al legislador español, siendo ésta la razón por la que la LRDA casi no se ocupa del tema. Aun siendo ello así, creemos que, si hubiera habido la suficiente presión social, los gestores de la CP hubieran podido hallar la manera de interpretar el citado texto refundido de forma que resultara más compatible con el medio ambiente. Sin embargo, hasta fechas bien recientes, nuestra sociedad no ha tenido la necesaria conciencia medioambiental para establecer en España el modelo de CP eco-compatible que aquí propugnamos.

Lo que ya no tiene ninguna explicación razonables es que, después de haber entrado en el nuevo milenio, aún se sigan practicando concentraciones que provocan evidentes desperfectos medioambientales<sup>271</sup>.

---

<sup>269</sup> Vid., por todos, Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier, Agricole et Rural, *Le remembrement, outil d'aménagement ...*, op. cit., donde se asegura que, "a partir d'objectifs exclusivement agricoles, ces opérations se sont progressivement enrichies pour devenir un moyen privilégié d'aménagement rural. Cette évolution a été confirmée par les dispositions législatives de septembre 1975".

<sup>270</sup> Cfr. F. HELBLING, *L'amélioration des structures agricoles dans un nouveau contexte*, Office Fédéral de l'Agriculture, Berna, 1990, pág. 270. Como resume este inquieto responsable de la Administración gestora suiza de la CP, "à l'avenir aussi, des améliorations des structures seront nécessaires et cela dans une assez grande envergure". Eso sí, habrá que reconsiderar los objetivos de la CP tradicional: "Il importera de les concevoir de façon qu'elles ne soient pas préjudiciables à un futur développement". Si se hace así, los profesionales agrarios no han de temer la subsunción de la CP en el marco más amplio del desarrollo rural, dado que "pour la propriété foncière morcelée, l'amélioration integrale restera le moyen le plus efficace pour améliorer les conditions de production". En cualquier caso, estos profesionales no ignoran que todo lo que se haga en beneficio del conjunto de la zona les beneficiará muy especialmente, dado que, al fin y al cabo, ellos constituyen la mayor parte de la población rural.

<sup>271</sup> Vid., ad exemplum, la denuncia pública que formula María GARCIA AÑÓN, op. cit., págs. 180, 185 y concordantes, para quien la CP gallega que analiza presenta problemas medioambientales como éstos: "destrucción de flora e fauna autóctonas ... monotonía de paisaxe, ... trazado de pistas e destrucción de paisaxe, ... corta de árbores ..., construcción de "pistas" esaxeradamente amplas e en forte pendente (que) non só deforestou, senón que destruíu grandes cantidades de manto vexetal ...".

Más incomprensible resulta aún que haya CC. AA. en las que la misma Administración gestora autoriza - cuando no incita - a los propietarios afectados a arrancar los árboles de las parcelas que aportaron a la concentración<sup>272</sup>. No es nada lógico que perdure este tipo de práctica administrativa, porque ya existen fundamentos jurídicos del más alto nivel para fundamentar una concepción eco-compatible de la CP.- He aquí los que juzgamos más irrefutables:

1º) A nivel comunitario, la conocida como "Directiva EIA" aparece como la respuesta del Derecho comunitario a la nueva conciencia social favorable a la protección del medio ambiente. En un principio, la redacción inicial de esa norma comunitaria, aprobada por la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985<sup>273</sup>, no se refería en ningún momento a la concentración parcelaria, por más que sí que incluía referencias a la ordenación rural, con la que de algún modo ya se podía entender incluida la CP. La redacción ahora vigente - aprobada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997<sup>274</sup> - confirma este criterio, citando explícitamente a la CP entre los proyectos del Anexo II ("Proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo 4.- 1. Agricultura, silvicultura y acuicultura. a) Proyectos de concentración parcelaria"), lo que significa que - ahora ya sin ningún género de dudas -, la CP es una de las actuaciones públicas sobre las que el legislador estatal ha de posicionarse, obligando o no (según lo crea conveniente) a someter estos proyectos a la previa evaluación de impacto ambiental.

2º) En el plano constitucional, el art. 45 CE no cita expresamente la CP, pero sí que impone a todos los poderes públicos el mandato de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente". En consecuencia, todas las actuaciones de desarrollo rural y de ordenación del territorio que emprendan nuestros poderes públicos han de orientarse en este sentido. Por tanto, las Administraciones gestoras de la CP tienen la obligación constitucional, no sólo de respetar el medio ambiente, si no incluso de restaurarlo allí donde esté deteriorado.

3º) A nivel de la legislación ordinaria, cabe señalar que la transposición española de la redacción inicial<sup>275</sup> de la "Directiva EIA" no se refería en concreto a la CP (cosa lógica, porque,

---

<sup>272</sup>Una de las escasas previsiones legales que la LRDA incluye para la protección del medio ambiente en los procesos de CP es la del art. 225.2. Después de recalcar que los propietarios afectados han de seguir trabajando las antiguas parcelas "a uso y costumbre de buen labrador", este precepto les prohíbe hacer nada que perjudique esas fincas rústicas. "No podrán, en su consecuencia, destruir obras, esquilmar la tierra ni realizar, ningún acto que disminuya el valor de tales parcelas". A pesar de ello, hay CC. AA. que ni tan sólo esto respetan, como demuestra el aviso oficial publicado por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el Boletín Oficial de la Rioja nº 1, de 1.1.1998, en el que se permite a los propietarios empobrecer sus antiguas parcelas, arrancando todo lo que en ellas había plantado, incluso los árboles ("... se dispondrá de tres meses para que los antiguos propietarios de cultivos leñosos o cualquier otra mejora no valorada en las Bases Definitivas, se pongan de acuerdo con los nuevos propietarios o los retiren"), con la única condición de que "la tala de arbolado por el antiguo propietario llevará consigo necesariamente el destoconado del mismo". Publicaciones oficiales como ésta demuestran cuán lejos estamos aún, en nuestro país, del modelo eco-compatible de CP que se infiere del Derecho comunitario y que aquí propugnamos para toda España. Parece incomprensible que todavía perdure una concepción tan poco eco-compatible de la CP. Sin embargo, este tipo de publicaciones oficiales son habituales en las Administraciones gestoras de Cantabria (*vid.* el anuncio de "Información pública de las Normas sobre la próxima campaña de siembras en la zona de Bustillo del Monte, del término municipal de Valderredible", BOC núm. 240, de 7.12.1999), la Rioja (*vid.* el anuncio "Entrega de la posesión de las fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de la zona de Azofra", La Rioja, BOR núm. 1, de 1.1.1998), País Vasco (*vid.* el aviso del Servicio de Desarrollo Agrario del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Alava, para la toma de posesión provisional de la zona de Alcedo, B.O.T.H.A. núm. 62, de 2.6.2000) y Galicia (*vid.* el anuncio "Concentración parcelaria de la zona de San Mamede y Santa Cruz de Ribadulla", BOP de La Coruña núm. 55, de 9.3.1999).

<sup>273</sup>Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE nº L 175/40, de 5.7.1985).

<sup>274</sup>Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE nº L 73, de 14.3.1997).

<sup>275</sup>La transposición se hizo por Real Decreto Legislativo nº 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyo anexo fue ampliado por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre. El Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, sustituyó el citado anexo por otros tres (y así lo ha ratificado la Ley 6/2001, de 8 de mayo): uno para los proyectos que se han de someter a EIA siempre y en todo

como ha quedado dicho, tampoco lo hacía la directiva transcrita). En cambio, sí que lo hacía el anteproyecto de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental que se estaba preparando antes de concluir la última legislatura, el cual ya tomaba partido a favor de establecer este tipo de evaluaciones en los procesos de CP, si bien tan sólo se preveía que la EIA fuese obligatoria para las concentraciones de más de 200 hectáreas. Posteriormente, la transposición de la nueva "Directiva EIA", formalizada mediante el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, impuso momentáneamente este tipo de evaluaciones medioambientales en todas las CP españolas de más de 300 hectá

$\geq \sigma \beta \leq \frac{1}{4} \alpha \beta$ )  $\in \pm$ )  $\sigma \alpha \Phi \beta \cdot \alpha \pm$ )  $\sigma \alpha \beta \Sigma \neq \sigma \geq$  ( $\Theta \geq \alpha \pm$ )  $\sigma \alpha \sigma \leq$  ( $\beta \alpha \Theta \Phi \equiv \Gamma \leq \Theta \pi \Theta \Omega$ ) ha sido posteriormente anulada por la Ley 6/2001, de 8 de mayo.

En base a estos fundamentos jurídicos, a las recomendaciones dictadas en el marco del Consejo de Europa<sup>276</sup> y al ejemplo paradigmático de los países más avanzados de Europa<sup>277</sup>, entendemos que la CP española ha de sufrir una profunda reconversión, de forma y manera que pase de ser una actuación socialmente identificada con los destrozos medioambientales a ser considerada una técnica aplicada a la protección y a la recuperación del entorno natural. A tal objeto, las Administraciones gestoras de la CP deberían adoptar medidas contra la erosión y tendrían que promover la reforestación, la biodiversidad de la fauna y de la flora, la recreación del paisaje rural (degradado a menudo como consecuencia de las actividades agrarias), etc.

Finalmente, cabe puntualizar que, aunque la CP se aplica normalmente en las explotaciones agrícolas, también es viable esta mejora en las explotaciones forestales, debiendo precisar que estas concentraciones, si se realizan correctamente, no tienen que suponer ningún atentado contra el medio ambiente. Entendiéndolo así, la Directiva 67/654/CEE, de 24 de octubre, ya admitió en su momento este tipo de concentraciones<sup>278</sup>, antes incluso de la entrada en vigor del texto refundido de la LRDA. A nivel interno, la legislación vasca ampara la CP forestal, hasta el extremo de que incluso prevé su inicio de oficio, en el art. 109.1 de la Norma Foral 6/1994, de 8 de julio<sup>279</sup>: "Cuando la mejor y más racional planificación y gestión del aprovechamiento de los montes o terrenos forestales situados en una determinada zona aconseje alteraciones en el régimen jurídico de su propiedad, la Administración Forestal podrá promover de oficio la concentración parcelaria". A nivel internacional, el Consejo de Europa siempre se ha pronunciado a favor de la CP forestal, como veremos más adelante.

### 2.3 La CP como actuación complementaria de las grandes obras públicas

#### 2.3.1 La transformación en regadío, como nueva causa justificativa de la CP

---

caso, otro para los que serán objeto de EIA cuando así lo disponga el órgano medioambiental competente y un tercero en el que se fijan los criterios en base a los cuales ha de adoptarse esta decisión.

<sup>276</sup> Vid., por todas, la "Recommandation n° 25 /1991) concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites", de 6.12.1991, del Comité Permanente de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, que insta a los Gobiernos a "soumettre tous les projets, plans, programmes et mesures ayant des impacts sur le milieu naturel et semi-naturel à un examen de compatibilité environnementale, afin de ménager la nature et le paysage, et de les conserver intacts là où y a intérêt général prépondérant", invitándolos igualmente a "prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions législatives ou réglementaires établissant des obligations de drainage, ... de remembrement, ou d'autres activités pouvant porter atteinte au milieu naturel ne soient pas obligatoirement applicables aux zones inscrites à l'inventaire".

<sup>277</sup> Vid., ad exemplum, el art. L.121-1 del Code Rural francés, en el que se obliga a todas las "commissions d'aménagement foncier" a llevar a cabo su gestión "en veillant au respect et à la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages". De manera similar, la normativa austríaca prevé la utilización de la CP como instrumento para la recuperación del paisaje rural. El TEDH se hace eco de ello, entre otras, en la sentencia de 15.11.1996 (REF. 00000666, affaire Prötsch contre Autriche).

<sup>278</sup> Directiva 67/654/CEE, de 24.10.1967. Poniendo en relación el art. 2.1 con la letra i) del Anexo, se comprueba que la Directiva en cuestión es aplicable a la CP forestal, lo cual demuestra que el legislador comunitario admite este tipo de CP.

<sup>279</sup> Norma Foral 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Gipuzkoa.

La futura realización de grandes obras de regadíos puede ser un excelente motivo para justificar la realización previa de la CP, dada la racionalización de los terrenos rústicos que ésta aporta a la zona beneficiada.

Los ya comentados preceptos de la LRDA que tipifican las causas justificativas del inicio de la CP no prevén las obras de regadío como una de esas causas. Otros preceptos del mismo cuerpo normativo se limitan a habilitar a la Administración gestora para realizar la CP en las zonas en transformación, cuando así lo requieran las circunstancias de la zona. Esta es la filosofía del art. 96, a cuyo tenor, "publicado el Decreto que declare de interés nacional la transformación de una zona regable, se determinarán ... las superficies de la zona en que haya de realizarse concentración parcelaria". No existe una relación de causa-efecto, como se evidencia cuando el mismo precepto puntualiza que "podrá, sin embargo, prescindirse total o parcialmente de la concentración, si las características de la zona regable no la hicieran necesaria o conveniente".

En resumidas cuentas, lo único que viene a indicar la LRDA es que la CP es compatible con la transformación en regadío de la zona afectada. Nuestra propuesta va más allá, porque consideramos que existen suficientes razones de interés general como para que el legislador exija la realización previa de la CP, como *conditio sine qua non*, tanto para la transformación en regadío como para la modernización de los regadíos tradicionales, considerando estas obras de regadíos causa suficiente - sin necesidad de que concurra la dispersión parcelaria - para el inicio de la CP.

Entendemos que la ausencia de referencias legales a las obras de regadíos como causa desencadenante de la CP responde a la convicción de que la CP urge más en las zonas afectadas por una grave problemática de minifundismo y dispersión parcelaria. Actualmente, sin embargo, creemos que convendría abrir la institución a las zonas de actuación en materia de regadíos, cuando menos por estos dos motivos fundamentales:

1º) Después de medio siglo de una intensa labor concentracionaria, las zonas que más han padecido tradicionalmente la atomización de las tierras de cultivo ya han podido reducir en gran medida sus nocivos efectos, razón por la que ha perdido parte de su antigua justificación la exigencia de que la CP se hiciera, como apunta el art. 171.1 de la LRDA, "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica reviste caracteres de acusada gravedad".

2º) Una interpretación sistemática y teleológica del régimen jurídico de la CP nos lleva a la conclusión de que la finalidad primordial de estas actuaciones públicas no es propiamente la supresión del minifundismo y la dispersión parcelaria (que, de acuerdo con los arts. 171 y 173 de la LRDA, constituiría tan sólo una finalidad inmediata, de carácter instrumental), si no el fomento de la viabilidad económica de las explotaciones agrarias. Admitido esto, creemos que los beneficios de la CP no se han de limitar a las zonas donde aquella lacra se manifieste con especial virulencia, si no que han de llegar también a aquellas otras zonas donde se intente aumentar la rentabilidad de las explotaciones agrarias por la vía de la transformación en regadío.

3º) La realización de la CP como actuación previa a las obras de regadío se justifica plenamente en base a la necesidad de optimizar los recursos públicos disponibles, ya que permite aumentar la eficiencia del uso del agua. Conviene destacar las ventajas que a estos efectos ofrece la CP vinculada a esas obras:

- En los nuevos regadíos, la CP previa favorece la racionalización de las fincas y de las redes de riego de las zonas regables. Ello supone el consiguiente ahorro económico, tanto en el coste de las obras (que, según las zonas, puede oscilar entre un 25 y un 30 % - o incluso el 40 %, si aceptamos los cálculos más optimistas<sup>280</sup> - del importe total de la transformación) como en la gestión posterior de los riegos.

---

<sup>280</sup> Vid., *ad exemplum*, Josep GRAU I SERIS, *L'oportunitat de la concentració parcel·lària*, "Segre", nº 7049, 28.10.2001, que, en su condición de máximo responsable de la Administración agraria catalana, reconoce públicamente que "*l'estalvi en la instal·lació del regadiu per l'agricultor es calcula que es de l'ordre del 25 %*", y Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, *op. cit.*, pág. 47, que eleva el porcentaje de la reducción de costos hasta el 40 %.



- En los regadíos tradicionales, la CP facilita la reconversión del riego por agua rodada en sistemas mecanizados, lo cual permite, a su vez, incrementar la eficiencia en la gestión del agua hasta extremos insospechados, como se han encargado de evidenciar los estudios ecológicos elaborados con motivo de la elaboración del Plan Hidrológico Nacional<sup>281</sup>.

Es digna de todo elogio, por tanto, la apuesta que ha hecho el legislador navarro para vincular estrechamente las actuaciones de CP con las de regadíos, hasta el extremo de considerar incluida la transformación en regadío en el procedimiento de CP, que se presenta como el procedimiento ordinario para la realización de todas las actuaciones de reforma agraria que regula la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de reforma de las infraestructuras agrícolas<sup>282</sup>.

Otra C. A. que ha previsto la transformación en regadío como causa habilitadora de las actuaciones de CP es la catalana, por más que en este caso, a falta de una legislación autonómica en la materia, tal previsión se ha efectuado directamente por la Administración gestora de la CP, mediante una simple circular<sup>283</sup>. El hecho de que esta previsión se haya establecido precisamente en las CC. AA. que están dedicando más esfuerzos a la construcción de nuevos canales de regadío<sup>284</sup> no es una casualidad. Responde a la convicción de que

---

<sup>281</sup> Vid., por todos, Ecologistas en acción Región de Murcia, *Plan Hidrológico Nacional. Análisis y propuestas por un uso racional del agua*, edición electrónica, pág. 23 (<http://www.azogue.org/ecologistas>). La diferencia entre los diversos sistemas de riego es tan notable que este juicioso estudio llega a la conclusión de que la mecanización de los regadíos actuales permitiría ahorrar más agua de la que se prevé transvasar con el Plan Nacional de Regadíos. Y ello al margen del impacto ambiental de estos trasvases, que es una de las vertientes más criticadas de estas previsiones faraónicas. Tan evidente resulta este impacto que los mismos redactores del documento se han visto obligados a curarse en salud, advirtiendo que "conviene señalar que el impacto ambiental severo o crítico de una actuación no es, o no debe ser, por sí mismo condición suficiente para rechazarla, si no que antes de ello hay que reflexionar sobre los beneficios económicos, sociales o territoriales que podrían compensar los costes ambientales" (vid. Ministerio de Medio Ambiente, *Plan Hidrológico Nacional, 2000*, edición electrónica, pág. 17, <http://www.la-verdad.com/servicios/especiales/phn/>).

<sup>282</sup> Confirmando este extremo, la exposición de motivos indica que la Ley "regula la concentración parcelaria como procedimiento ordinario de la reforma de las infraestructuras agrícolas", al tiempo que puntualiza que "en el procedimiento de concentración parcelaria se incluye la posible transformación en regadío o su mejora, en un mismo procedimiento". Repárese en que este planteamiento es justamente el contrario del que acoge el art. 96 de la LRDA: este precepto legal estatal abre la posibilidad de que en una zona declarada regable se realice también la CP; en cambio, la LFRIA navarra prevé que, en el marco del procedimiento de CP, también se puedan llevar a cabo actuaciones de transformación en regadío. La diferencia de criterio es muy importante a los efectos que nos ocupan, porque se demuestra que el legislador navarro ha asumido que allí donde se hagan obras de regadío hay que realizar siempre la CP. La transformación en regadío y la mejora de los regadíos ya existentes ha devenido, pues, una nueva causa de justificación de las actuaciones de CP, en la línea que aquí venimos propugnando. Tanto es así que el art. 6.2 de la precitada Ley navarra prevé incluso efectuar una reconcentración allí donde se haya realizado anteriormente la CP, en caso de que se tengan que llevar a cabo reformas estructurales relacionadas con los regadíos: "Cuando una vez realizada la concentración parcelaria se prevea la transformación en regadío total o parcial de la zona será necesario (obsérvese que no dice que se podrá hacer, como estipula el art. 96 de la LRDA) iniciar un nuevo procedimiento de concentración parcelaria adoptando al efecto un nuevo Decreto Foral de concentración parcelaria". Como se puede comprobar, la confianza del legislador navarro en los beneficios de todo orden que se derivan de la CP es inquebrantable.

<sup>283</sup> Vid. la exposición de motivos de la Circular nº 12/1994, de 8 de noviembre, del *Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya*, en la que se amplía el número de causas justificativas de la CP, admitiendo este tipo de actuaciones, no sólo cuando existe una grave dispersión parcelaria, si no también, de forma alternativa, cuando se trata de una futura zona regable. Así se desprende de la definición de la CP que encabezaba dicha Circular, según la cual, "*la concentració parcel·laria es el mecanisme mitjançant el qual, en les zones on la parcel·lació de la propietat rústica es especialment greu o en zones de transformació en regadiu, s'agrupen les parcel·les per racionalitzar les característiques de les explotacions i millorar la seva gestió econòmica*". Aunque dicha norma interna ha sido derogada por la vigente Circular 3/2000, de 5 de mayo, ésta última no ha abandonado la idea básica de la transformación en regadío como causa habilitadora para la realización de la CP en las futuras zonas regables.

<sup>284</sup> Además de las citadas, hay otras CC. AA. que siguen una práctica similar. Así, la Administración aragonesa también apuesta decididamente por la vinculación entre la CP y las obras de transformación en regadío (vid., *ad exemplum*, Dirección General de Estructuras Agrarias, *Estructuras Agrarias*, Gabinete de Comunicación. Intervenciones y Discursos, <http://prensadgda.aragon.net/cido/a9611192.htm>), donde se declara la previsión de actuaciones de CP "sobre 90.000 has, de las que 15.000 son de regadío, vinculando en éstas la concentración a la transformación o modernización de regadíos". Por su parte, el Consejero de Agricultura y Comercio de la

la realización previa de la CP, en las futuras zonas regables y en las zonas de modernización de los regadíos tradicionales, es notoriamente ventajosa para la Administración agraria y para los propios regantes. Las ventajas se ponen de manifiesto tanto en forma de racionalización de las explotaciones agrarias - y, en consecuencia, de las correspondientes redes de riego - como en forma de una considerable reducción del coste de las obras de regadío, que, como ha quedado dicho, puede suponer un ahorro de hasta un 40 % de los gastos totales. A ello habría que añadir que, al propiciar la mecanización del riego, la CP posibilita que el consumo de agua sea muy inferior al de los tradicionales riegos por agua rodada, con lo que aporta un plus de legitimación a la CP, dado que ayuda a implementar el mandato ex art. 45 CE de fomentar la conservación del medio ambiente<sup>285</sup>.

A nivel estatal, todavía no se ha legislado en este sentido; pero todo apunta a que el criterio que aquí proponemos está empezando a cuajar en el seno de la Administración agro-ambiental del Estado, como quedó evidenciado con el tan propalado "Plan Nacional de Regadíos (PNR). Horizonte 2008"<sup>286</sup>, que fuera presentado a bombo y platillo en 1999, donde aparece la CP como actuación previa a la transformación en regadío. En su punto 4.1.2, bajo el rótulo "Actuaciones sobre las explotaciones agrarias", se pueden leer estas dos previsiones relacionadas con la CP:

1ª) "El PNR contempla dos tipos de actuaciones sobre las explotaciones agrarias actualmente en regadío, la concentración parcelaria y las actuaciones sobre las explotaciones de riego de pequeña dimensión".

2ª) "Incluido en el programa de consolidación y mejora de regadíos en el apartado de acciones complementarias, se analizó la necesidad de reordenar la propiedad agraria en las distintas áreas de riego, la superficie total detectada en los estudios de caracterización asciende a 385.871 ha".

Ambas previsiones concuerdan con la orientación de futuro que aquí pretendemos dar a la CP, dado que se apuntan sendas ideas motrices que venimos defendiendo con ahínco:

- La consideración de la CP como un instrumento al servicio de un desarrollo rural integrado y sostenible. Se parte de la base de que, sin menoscabo de su autonomía institucional, la CP se ha de coordinar con los otros instrumentos puestos al servicio de la política agro-ambiental. Es lógico, pues, que el PNR la contemplara en el bloque de las denominadas "acciones complementarias", porque se ha de coordinar con el resto de las actuaciones previstas para la consolidación y mejora de los regadíos.

- La confianza en la vigencia actual y en las posibilidades de futuro de la CP, que resulta patente a la vista de que en dicho documento se prevé la reordenación de la propiedad agraria de una superficie total de 385.871 hectáreas.

Esta renovada manifestación de confianza en la CP quedó ratificada en el curso de la intervención hecha por la entonces titular del MAPA en el Congreso de los Diputados<sup>287</sup>, poco después de la difusión del citado PNR. La Ministra demostró que está plenamente convencida de la utilidad de la CP en la lucha contra el minifundismo que frena la competitividad de nuestras explotaciones agrarias: "En cuanto a la dimensión de las explotaciones - decía la Sra.

---

Junta de Extremadura, en su comparecencia ante el Senado, celebrada el 20 de noviembre de 1998 (*vid.* Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Año 1998. VI Legislatura. Comisiones. Nº 367) también dio cuenta en su momento de cómo se estaba practicando la CP como paso previo para la posterior transformación en regadío de 13.831 hectáreas extremeñas.

<sup>285</sup>Cfr. José María FACI GONZALEZ y Enrique PLAYÁN JUBILLAR, *La modernización de los regadíos tradicionales*, "Surcos de Aragón". Revista técnica del Departamento de Agricultura del Gobierno de Aragón", nº 67, mayo 2000, *in totum*.

<sup>286</sup>*Vid.* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Plan nacional de Regadíos (PNR). Horizonte 2008*, MAPA, Madrid, 1999, *in totum*.

<sup>287</sup>*Vid.* Comparecencia del 16 de noviembre de 1998, de la señora Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados (<http://www.Senado.Es/Boletines.CO0572.html>).

Loyola DE PALACIO<sup>288</sup> -, una de las cuestiones que existen en relación con las comunidades autónomas es que asociado a la modernización de regadío en la mayor parte de nuestros actuales regadíos hay que llevar a cabo procesos de concentración parcelaria".

De esta manera, la titular del MAPA manifestaba una decidida voluntad de impulsar estas actuaciones públicas, en coordinación con las CC. AA. afectadas. Entendemos que el citado discurso de la Ministra estaba muy bien orientado, dada la distribución constitucional de competencias y el proceso de transferencias llevado a cabo en la materia: al Gobierno central le corresponde la determinación de las directrices generales de la economía, mientras que las CC. AA. son las encargadas de materializar esas directrices globales, ejecutando las actuaciones de CP necesarias al efecto. Así se deduce de estos preceptos constitucionales aplicables al caso:

1º) El art. 149.1.13ª, en virtud del cual, "el Estado tiene competencia exclusiva sobre ... bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

2º) El art. 148.1.7ª, a tenor del cual, "las Comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 7ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía".

Todo ello se correspondería perfectamente con la propuesta de nuevo régimen jurídico de la CP que informa nuestro estudio, que, partiendo de una eventual directiva-marco comunitaria, se centra en una Ley estatal de mínimos - integrada por los correspondientes preceptos básicos y de aplicación plena, de acuerdo con el orden constitucional de competencias -, susceptible de un posterior desarrollo por parte de los respectivos legisladores autonómicos, para adaptar esa regulación a las peculiaridades de la respectiva C. A.

### 2.3.2 La CP vinculada a la construcción de grandes obras públicas lineales

Otra de las innovaciones que se debería introducir, a nuestro juicio, en el régimen jurídico español de la institución es la previsión legal de que se realice previamente la CP, siempre que se deban construir obras públicas sobre el territorio rural que afecten a un cierto número de fincas rústicas.

Este tipo de obras (especialmente las de carácter lineal, como autopistas y nuevas líneas ferroviarias de alta velocidad) inciden negativamente sobre las explotaciones agrarias, por partida doble: de una parte, aumentan la atomización de la tierra, al dividir fincas que antes estaban unificadas; de otra, entorpecen la labor de los profesionales agrarios, dado que los muros infranqueables que se alzan entre las diferentes parcelas de sus explotaciones les obligan a hacer largos recorridos para llegar a cada una de ellas. En estas condiciones, convendría realizar previamente la CP, para que todas las fincas de una misma explotación quedaran concentradas a un lado o al otro de la obra lineal de nueva construcción. Por otra parte, cuando se han de ejecutar estas obras públicas, esta modalidad de CP se muestra como la alternativa menos traumática - y, por tanto, menos conflictiva - a la expropiación forzosa de las fincas necesarias para esas obras, ya que permite reservar terrenos a tales efectos<sup>289</sup>, aplicando las deducciones previstas en el art. 202 de la LRDA.

---

<sup>288</sup>La entonces Ministra no ocultaba las dificultades que presenta la realización masiva de concentraciones en terrenos que ya están puestos en regadío, pese a lo cual intenta transmitir su confianza en este tipo de actuaciones, desde el convencimiento de su insoslayable necesidad, si se quiere garantizar la competitividad de las explotaciones agrarias: "Hay que hacer un esfuerzo [declara], aunque sé que existe el problema del sentimiento asociado a una tierra concreta, pero creo que en la gente joven está asociada a una mejora de la rentabilidad, y podemos hacer cosas importantes". Como ejemplo de terrenos de regadío actual que requieren este tipo de intervención cita el de las explotaciones de cítricos del País Valenciano, donde se ha detectado la existencia de "una atomización de las propiedades que limita enormemente las posibilidades de incorporación de nuevas tecnologías y aumento de competitividad, de márgenes, etc."

<sup>289</sup>Esta gran ventaja está aún por descubrir en nuestro país. Así, por citar un ejemplo actual, la línea del AVE que se está construyendo actualmente entre Madrid y la Jonquera ha revolucionado inútilmente a los afectados, hasta el extremo de que buena parte de los Ayuntamientos llegaron a acordar llevar el litigio a los Tribunales, con la declarada intención de paralizar las obras. Si nos encontrásemos en Suiza, las expropiaciones que han generado tan grave conflicto se hubieran

La vinculación de la CP con las grandes obras públicas lineales, para reducir el impacto negativo que estas obras tendrían de otra forma sobre las explotaciones agrarias, es una técnica que ya tiene una larga tradición en Europa. La necesidad de este tipo de concentraciones es tan evidente que la mayor parte de los legisladores europeos hace años que tienen prevista esta eventualidad en sus respectivas regulaciones de la CP<sup>290</sup>, a veces incluso con denominaciones específicas. Así, en Holanda, se aplica la denominación "*land adaptation*", mientras que en Bélgica se opta por la nomenclatura "*échange d'exploitation*".

En 1958, ya se utilizaba este tipo de concentraciones vinculadas a grandes obras públicas en el Cantón suizo de Vaud, como indica con un indisimulado orgullo la correspondiente Administración cantonal<sup>291</sup>. Por su parte, Francia las empezó a regular en 1962<sup>292</sup>.

En Alemania, se aplica también la CP con ocasión de las grandes obras públicas que se realizan en el espacio rural, supuesto en el que, como bien ha puntualizado PALACIOS AYECHU<sup>293</sup>, se utiliza el procedimiento simplificado de CP.

Incluso hay algunos países que han aprobado una legislación específica para este tipo de concentraciones, dadas las especiales circunstancias que las motivan y la urgencia con que se han de llevar a cabo, para no retardar los plazos de ejecución de las obras públicas. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Bélgica, con la Ley de 12 de julio de 1976, "*portant des mesures*

---

substituido por las correspondientes operaciones de CP, con la garantía de que habría mucha menos conflictividad. Para comprobarlo, baste releer el interesante estudio de Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur de ...*, *op. cit.*, págs. 11 y 15, en el que se enfatizan las ventajas de la CP sobre la expropiación, con frases tan expresivas como esta. "*Dans l'aménagement du territoire, les acteurs doivent toujours avoir à l'esprit le principe selon lequel les remembrements permettent très souvent d'éviter l'expropriation*". Y otro tanto sucede cuando se trata de reservar terrenos para practicar en ellos una especial protección de la naturaleza y el paisaje, situación en la que se reconoce que, con la CP, "*les autorités peuvent éviter de recourir à la voie pénible de l'expropriation*".

Estas ventajas también se han reconocido en Francia, como explica con todo lujo de ejemplos prácticos Louis LALANNE, *Le remembrement au service des communes rurales*, "Départements et Communes", suplemento del nº 22, septiembre de 1986, *in totum*. La conclusión a la que se llega es que, frente a los inconvenientes que plantea la expropiación para la obtención de terrenos necesarios para mejorar el desarrollo rural ("*pour les propriétaires touchés, c'est une amputation parfois importante de leurs superficies; pour la collectivité, ce sont des formalités lourdes et longues et souvent délicates*"), la CP se muestra como una fórmula más ágil y menos conflictiva, dado que se desarrolla mediante "*une procédure qui évite de prélever l'ensemble des terrains sur un ou deux propriétaires seulement, et qui n'exige pas la mesure coercitive que représente l'expropriation*".

<sup>290</sup>Para comprobar la forma de implementación de estas CP asociadas a grandes obras públicas que se realiza en el extranjero, recomendamos la lectura de los siguientes trabajos:

a) Por lo que respecta a Francia, Chambre d'Agriculture, *L'implantation des grands ouvrages linéaires en territoire rural*, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Paris, 1987, *in totum*, que analiza la legislación francesa sobre "*restructuration foncière*" aplicable a la construcción de grandes obras públicas, poniendo de relieve los problemas prácticos que se plantean en relación con las operaciones de CP, con especial incidencia en las obras de regadíos.

b) En lo que atañe a Bélgica, Office Wallon de Développement Rural, Milieu Rural, *Remembrement rural ...*, *op. cit.*, *in totum*, que hace un similar análisis en relación a las obras lineales de construcción de líneas de ferrocarril de alta velocidad.

c) En lo que respecta a Holanda, Government Service for Land and Water Management, *The land development act ...*, *op. cit.*, *in totum*.

<sup>291</sup>Vid. Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>292</sup>Cfr. Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural*, *op. cit.*, pág. 14, para quien esa regulación se implantó "*en vue de pallier, dans la mesure du possible, les difficultés inhérentes à l'implantation des grands ouvrages publics parmi lesquelles la longue et coûteuse procédure d'expropriation, le législateur de 1962 a créé une variante de remembrement*". Similares ventajas se reconocían años después a estas actuaciones por parte de la Administración actuante, como se puede comprobar en la publicación oficial del Service des Structures et de la Modernisation des Exploitations, *La préétude d'aménagement foncier*, Ministère de l'Agriculture, 1984, pág. 3, según la cual la práctica de la CP está especialmente indicada cuando existe la previsión de que "*une commune sera traversée par un grand ouvrage public, tel qu'une autoroute*". En estas circunstancias, se indica, "*la préétude détermine en particulier tous les effets directs et indirects du projet sur les activités agricoles et rurales et fait des propositions pour résorber au mieux les dommages (remembrement avec inclusion de l'emprise du grand ouvrage, par exemple)*".

<sup>293</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 89.

*particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*". Esta bien elaborada norma legal establece al efecto un procedimiento especial expeditivo para estas CP, denominado "*échange d'exploitation de biens ruraux*", con la declarada intención de "*favoriser, dans l'intérêt général, l'exploitation économique de ces biens*" y de conseguir la "*constitution de parcelles continues, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants*" (art. 2º).

Los beneficios y la imperiosa necesidad de estas concentraciones vinculadas a grandes obras públicas han sido reconocidos ampliamente en Suiza por las Administraciones cantonales de la CP<sup>294</sup>, como también parecen haberlos asimilado últimamente en España algunos legisladores autonómicos, que, apercibiéndose de la necesidad de aprovechar el potencial sinérgico de la CP asociada a esas obras públicas, se han decidido a regularlas, con más o menos acierto:

- El art. 17 de la gallega LCP-GAL autoriza a la Administración gestora a practicar estas concentraciones, con una gran amplitud de criterios<sup>295</sup>. A su vez, el art. 55 establece que se ha de aplicar a las CP vinculadas a las obras públicas que en él se citan el procedimiento simplificado, con las peculiaridades que igualmente se detallan.

- Aunque sea con un carácter más restrictivo, el art. 21.3.c) de la asturiana LOADR también opta por este tipo de CP, autorizando su inicio "cuando, como consecuencia de la ejecución de una obra pública de considerable interés, se afecta a un número importante de propiedades de interés agrario, de tal manera que resulte conveniente la concentración para reorganizar las explotaciones, corrigiendo la discontinuidad o una acusada reducción de superficies agrarias".

- Similares restricciones establece la castellanoleonesa LCP-CYL, cuyo art. 17.c) dispone que la Administración gestora puede promover la CP "cuando, por causa de la realización de una obra pública o cualquier otra actuación que comporte la expropiación forzosa de sectores importantes de la zona, se haga necesaria la concentración parcelaria para reordenar la propiedad y reorganizar las explotaciones agrarias afectadas".

- Finalmente, el art. 18 de la navarra LFRIA autoriza el inicio de la CP "cuando a causa de la ejecución de obras públicas fuera conveniente realizar la concentración para reorganizar las explotaciones agrarias afectadas y en particular para la transformación en regadío de una determinada zona o su mejora".

Se ha de reconocer a estos legisladores el mérito de haber advertido los beneficios que se pueden conseguir realizando la CP en las zonas afectadas por la construcción de grandes obras públicas, como autopistas, líneas ferroviarias o canalizaciones de agua. Ciertamente,

---

<sup>294</sup> *Vid., ad exemplum*, Service cantonal des améliorations foncières, *Améliorations foncières dans le canton de Berne 1971-1980*, Direction de l'Agriculture du Canton de Berne, Berna, 1981, pág. 37, memoria oficial en la que se asegura que "*le remembrement est systématiquement utilisé pour faciliter l'acquisition de terres lors de la construction de nouvelles routes nationales ou cantonales*", admitiendo que esta práctica proporciona grandes ventajas para todas las partes implicadas, ya que, por una parte, "*cela épargne au constructeur une longue procédure d'expropriation*", y, por otra, "*l'agriculture garde ainsi ses droits grâce à une nouvelle répartition raisonnable des terres dans les environs du nouvel axe de trafic*", a la vez que "*le réseau des chemins agricoles est adapté à la situation modifiée*", en el bien entendido de que "*le tout aux frais (sont) du compte routier*".

<sup>295</sup> Este precepto prevé la CP vinculada a obras públicas en tres circunstancias distintas:

1ª) "Cuando a causa de la construcción, modificación o supresión de vías de ferrocarril, autopistas, caminos o carreteras, cursos fluviales, canales de riego, aeropuertos, y otras obras públicas de análogo carácter, predominantemente lineal, se haga necesaria o conveniente la concentración para reorganizar las explotaciones agrarias afectadas, mitigando la discontinuidad o una acusada reducción superficial que la obra pública hubiese causado en ellas".

2ª) "Cuando por causa de la realización de otras públicas con carácter no predominantemente lineal, tales como construcción de presas, saneamientos de marismas o terrenos pantanosos, y transformaciones en regadíos y otras, en las que la expropiación de parcelas se realiza normalmente a gran escala, afectando a un número importante de propietarios, se estime que el procedimiento de concentración pueda compensar los efectos de la gran obra pública".

3ª) "Cuando, por causas de la explotación de cotos mineros, sea necesaria una importante cesión de tierras de utilización agraria, de tal manera que se estime que el procedimiento de concentración parcelaria pueda compensar los efectos de expropiación y paliar el problema social que se hubiera podido plantear".

demuestran tener una visión moderna de la institución.

El elemento más negativo que hemos encontrado en estas regulaciones autonómicas es la exacerbada fijación que en ellas se detecta en lo que atañe a la forma de inicio de las operaciones. Parece como si todos estos legisladores hubieran llegado a la común conclusión de que tales concentraciones se han de iniciar necesariamente de oficio, como si las especiales circunstancias que en ellas concurren no permitieran el inicio voluntario.

Sin perjuicio de profundizar más en ello *infra*, hemos de manifestar nuestro desacuerdo con esta sorprendente unanimidad de criterio, por diferentes motivos:

- En primer lugar, la imposición del inicio de oficio de estas concentraciones no hace honor a los principios constitucionales favorables al fomento de la participación de los ciudadanos en todos los asuntos que les afectan directamente.

- En segundo lugar, la jurisprudencia se ha manifestado habitualmente reacia al inicio *ex officio* de la CP, por considerar que esta fórmula tiene un carácter excepcional<sup>296</sup>. Por tanto, no se debería descartar el inicio voluntario, si no que - como en cualquier otro tipo de concentraciones - se debería proceder a la recogida de firmas de los afectados, como regla general, siempre que las circunstancias del caso lo permitieran.

- Finalmente, la argumentación de que el inicio de oficio es la única manera de garantizar una ejecución de la CP con la celeridad que exige la construcción de las grandes obras públicas que nos ocupan constituye una falacia. Lo único que se consigue acelerar con esta fórmula imperativa es la publicación de la norma de inicio. Pero esta aceleración inicial tendrá después como contrapartida el inconveniente de que será una concentración lastrada por la desconfianza y el rechazo de los interesados, que, al no haber sido consultados, no la sentirán como suya, si no como una imposición de la Administración gestora. La conflictividad que se derivará de este rechazo colectivo se traducirá lógicamente en un incremento considerable de las discusiones con los técnicos, así como en la presentación de un mayor número de alegaciones y recursos, cosa que, en el mejor de los supuestos, acabará retrasando la realización de las actuaciones. Por tanto, si se quiere agilizar las operaciones, lo mejor es dialogar con los afectados - más aún que en cualquier otro tipo de concentraciones - , para tratar de convencerlos de las ventajas que puede reportarles la CP, ante la perspectiva de la inmediata construcción de la autopista, línea ferroviaria, etc. de que se trate.

A nuestro parecer, debería dedicarse una mayor atención a lo que se realiza al respecto en el extranjero desde hace años, porque ya existe una experiencia contrastada que demuestra que no hay que tener tanto miedo a contar con los interesados para iniciar estas CP vinculadas a grandes obras públicas. El caso belga es paradigmático, en este sentido, puesto que desdramatiza la cuestión, estipulando que estas concentraciones tanto se pueden iniciar voluntariamente como de oficio, según se precise en cada caso. El art. 3º de la ya citada Ley de 12 de julio de 1976 dispone al efecto que la autoridad competente para dictar el inicio de la CP (que en Bélgica es siempre el Rey, por muy sorprendente que ello pueda resultar) "*peut décider, soit d'office, soit à la demande d'une administration communale intéressée, soit à la demande d'au moins dix exploitants, qu'il y a lieu de procéder à l'échange d'exploitation*". Y así llevan funcionando desde 1976, sin que haya sido preciso modificar tan acertada previsión legal.

#### *2.4 El mandato constitucional de un tratamiento especial para las zonas de montaña, como nueva causa justificativa de las actuaciones de CP*

La flexibilidad en la interpretación de las normas - adaptándolas a la realidad social y económica del lugar donde se han de aplicar -, que requiere el art. 3.1 del Código civil y confirma la jurisprudencia<sup>297</sup>, ya permitiría añadir la promoción de las zonas de montaña como

---

<sup>296</sup> *Vid.*, en este sentido, las sentencias de 3.6.1982 (Arz. 4188) y 14.6.1988 (Arz. 4605), aunque también hay que decir que en alguna ocasión aislada - *vid.*, en concreto, la STS de 8.6.1983 (Arz. 3491) -, el mismo TS también se ha alejado de su propia doctrinal legal.

<sup>297</sup> *Vid.*, *ad exemplum*, la STS 145/1998, de 30 de junio y, referida en concreto a la normativa reguladora de la CP, la STS de 20.12.1993 (Arz. 10025), ambas relativas a la normativa reguladora de la CP. Además de ser preceptiva, la interpretación flexible de las normas tiene - como indica la sentencia

una nueva causa habilitante de las actuaciones de CP, que se justificaría por tratarse de zonas que han estado tradicionalmente deprimidas, con un crónico y progresivo problema de despoblación y con una agricultura escasamente competitiva.

No obstante, reconocemos que esa interpretación podría haber resultado un poco forzada hasta 1978, a la vista del tenor literal del art. 171.1 de la LRDA, ya que únicamente prevé el desarrollo de la CP "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad". Desde 1978, en cambio, entendemos que este problema jurídico se ha volatilizado totalmente, dado que el art. 130 CE impone a todos los poderes públicos la obligación de promocionar de manera prevalente el progreso de las zonas de montaña: después de establecer que "los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería ..., a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles", añade que "con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña".

Si, como nos enseñan el TC y el TS<sup>298</sup>, las normas se han de interpretar en función del conjunto del ordenamiento jurídico constitucional, el mandato de dar un tratamiento especial a las zonas de montaña constituiría un sólido fundamento jurídico para dar más facilidades a las zonas de montaña que al resto de las zonas, por lo que respecta a los condicionamientos impuestos para la autorización de las actuaciones de CP<sup>299</sup>.

Se nos podrá advertir que, con la normativa vigente, ya se pueden realizar concentraciones en las zonas de montaña. Sin embargo, entendemos que no basta con que se apliquen a dichas zonas los condicionamientos generales. Lo que ordena a los poderes públicos el art. 130.2 es que apliquen a las zonas de montaña una discriminación positiva, a fin de posibilitar su aproximación al nivel de vida del que gozan otras zonas del país.

En materia de CP, este mandato constitucional se podría traducir en una reducción de los requisitos requeridos para el inicio de la concentración, especialmente en lo que respecta a la actual exigencia legal de una grave problemática de dispersión parcelaria. Así, en vez de exigir que se trate de "zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad" (art. 171.1 de la LRDA), se podrían admitir, como causas alternativas para iniciar las actuaciones, la necesidad de hacer frente a las difíciles condiciones en las que se desarrollan las explotaciones agrarias de montaña, la regeneración del paisaje rural, la necesidad de abrir caminos entre los bosques para facilitar su explotación racional y la extinción de eventuales incendios forestales, la conveniencia de practicar una repoblación forestal, o incluso la existencia de un elevado porcentaje de fincas rústicas sin escriturar y/o sin constancia en el correspondiente Registro de la Propiedad, que es otro grave problema que suelen padecer las zonas de montaña.

A nuestro parecer, esa amplitud de miras en la interpretación de los requisitos para llevar a cabo la CP en las zonas de montaña hallaría una buena acogida a nivel jurisdiccional. Así lo da a entender la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), de la que se pueden extraer dos conclusiones suficientemente relevantes a estos efectos:

1ª) Las normas reguladoras de la institución jurídica de la CP - como el resto del ordenamiento jurídico -, no sólo han de ser interpretadas de acuerdo con la realidad social del momento, si no que también hay que tener en cuenta al respecto el lugar donde han de ser aplicadas. En el caso concreto que analiza la citada sentencia, el TS reprocha a la Administración gestora la rigidez interpretativa de la normativa reguladora de la CP, por no haber tenido en cuenta las especificidades de la C. A. gallega: "... conformarse en Galicia con la mínima publicación exigida por la LRDA es ... desconocer la realidad del País Gallego, ...".

---

citada en último lugar - las ventajas de ser más actual y más acertada desde las vertientes hermenéutica, jurídica y social, a la vez que facilita el tráfico jurídico.

<sup>298</sup> Vid., *inter alia*, la STC 73/1998, de 30 de junio, y la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011).

<sup>299</sup> Con carácter general, el citado mandato constitucional ya fue aplicado, a nivel de la legislación ordinaria, por sendas Leyes del año 1982: la Ley 22/1982, de 16 de junio, sobre repoblaciones gratuitas con cargo al ICONA, y, más específicamente aún, la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña. Ahora faltaría que se hiciera lo mismo a nivel de la legislación estatal y autonómica de la CP, incorporando facilidades adicionales para poder iniciar este tipo de actuaciones en las zonas de montaña, aunque la dispersión parcelaria no tenga en ellas una especial gravedad.

Es sólo un ejemplo muy concreto y localizado. Pero lo que interesa resaltar de la sentencia es la filosofía que en ella subyace, en base a la cual se podría interpretar la legislación de CP de manera menos rígida en las zonas de montaña que en otras zonas objeto de concentración.

2ª) La entrada en vigor de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía impone una nueva forma de aplicar las Leyes, aunque su tenor literal subsista inalterado<sup>300</sup>. El Alto Tribunal recalca la necesidad de aplicar, en concreto, esta pauta interpretativa a la regulación de la CP, señalando al respecto que la incorporación del texto constitucional a nuestro ordenamiento jurídico "ha de suponer un cambio en los modos de aplicación de la norma [se refiere a la LRDA], aunque sea la misma, ...". Aplicando este criterio, creemos que, si el art. 130.1 CE, exige un tratamiento diferenciado para las zonas de montaña, nada impediría hacer una relectura específica de la LRDA para estas zonas, en el sentido apuntado *supra*.

3ª) Esta obligación de adaptar la interpretación de las normas a la realidad específica del entorno en el que se han de aplicar es lo que justifica, en definitiva, la transferencia de la correspondiente competencia a la respectiva C. A.: "... para hacerla operar de la manera más satisfactoria en el circunstanciado concreto del País Gallego, en cuyo interés general y de sus habitantes debe ser interpretada por la Administración Autonómica, pues esa es la razón de ser de la misma". En definitiva, las CC. AA. que aún no han legislado en la materia (y ni que decir tiene que también las que ya han legislado) tienen en sus manos la posibilidad de dar un notable giro a la gestión de la CP, contando al efecto con el inestimable aval jurisprudencial del TS, criterio que sería especialmente útil para las zonas de montaña.

Unas y otras CC. AA. deberían analizar detenidamente cuáles son las necesidades específicas de su mundo rural en general y de sus zonas de montaña en particular, para determinar qué condiciones se han de establecer para el inicio de las actuaciones públicas de CP. Y una forma muy adecuada de aplicar este criterio hermenéutico sería interpretando de una manera más flexible, para las zonas de montaña, los requisitos que los arts. 171, 180 y 181 imponen para el inicio de la CP. Haciéndolo así, se mejoraría la calidad de vida de las zonas de montaña y, en consecuencia, se contribuiría a la consecución de los objetivos del Derecho comunitario, que últimamente está prestando una especial atención al objetivo de evitar la desertización rural que provoca la precariedad de las condiciones de vida y de trabajo que se padece en la mayor parte de las zonas rurales, con especial incidencia en las zonas de montaña.

Este y los otros nuevos cometidos que propugnamos no tienen la pretensión de desvirtuar la institución jurídica de la CP, si no de modernizarla, respetando su esencia. Si bien se mira, la teleología de la concentración en nuestro país no ha sido nunca estática, si no que ha ido evolucionando paulatinamente al ritmo de las nuevas necesidades. Inicialmente, el legislador se dejó influenciar por las ya analizadas ideas de JOVELLANOS y FERMIN CABALLERO - propensas a la constitución de pequeñas explotaciones familiares -, como refleja palmariamente la exposición de motivos de la Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre Concentración Parcelaria. Más adelante, en cambio, la política económica española de los Planes de Desarrollo Económico y Social fomentarían la implantación de unos objetivos más propicios a la constitución de explotaciones de tamaño medio, aumentando progresivamente el tamaño de las fincas de reemplazo entregadas por el IRYDA.

Ahora creemos que ha llegado el momento de dar un nuevo paso adelante, para adaptar la institución a las nuevas exigencias de la actual realidad socioeconómica española, a la Constitución y a las nuevas tendencias del Derecho comunitario, que veremos más adelante.

Reconocemos que algunas de las propuestas aquí formuladas pueden parecer aventuradas para unas Administraciones gestoras de la CP acostumbradas a trabajar al dictado de la tradición y del más ancestral costumbrismo administrativo. Pero los tiempos avanzan y la institución ha de ir evolucionando a su compás. Y sería más positivo que las Administraciones gestoras de la CP actuaram como motor de ese cambio, en vez de dejarse arrastrar perezosamente por él. Es ello lo que pretendemos conseguir con nuestras propuestas

---

<sup>300</sup>Esta falta de adaptación de la regulación del procedimiento especial de la CP a los nuevos principios constitucionales de 1978 supone un incumplimiento grave de un mandato legal que - impuesto por la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre - se tendría que haber llevado a cabo en el plazo de 18 meses, a contar desde la entrada en vigor de la LRJAPPAC.



renovadoras.

## V. JUSTIFICACIÓN DE LA CP

### 1. Ventajas

Las ventajas de la CP han sido ya glosadas sobradamente, tanto por la doctrina clásica<sup>301</sup> como por la moderna<sup>302</sup> - en España y en el extranjero<sup>303</sup> -, así como por la jurisprudencia nacional e internacional<sup>304</sup>, que, entre otros pronunciamientos que comentaremos, ha establecido el criterio de que "no puede olvidarse que la concentración parcelaria produce unos beneficios para todos los propietarios incluidos en la misma", y por organismos internacionales de tanto prestigio como la ONU, la FAO o la OCDE, como veremos seguidamente.

#### 1.1 Ventajas de signo socioeconómico

Los beneficios de carácter socioeconómico que aporta la CP son proporcionales a la amplitud de la concepción de esta mejora que se utiliza en cada caso. Ello explicaría que haya países en los que las respectivas Administraciones gestoras están literalmente desbordadas por el cúmulo de solicitudes de CP que reciben, mientras que otras van trabajando más sosegadamente.

El desbordamiento de la Administración gestora es evidente, por ejemplo, en Alemania (donde hay muchas zonas que están esperando que les llegue el turno de la concentración) y Holanda (donde, desde el año 1958, los gestores han tenido que arbitrar un plan plurianual de actuaciones, mediante el que se fija el orden de preferencia de las actuaciones en las zonas que las reclaman, visto que la Administración es incapaz de atender la demanda existente).

En el extremo contrario estarían la mayor parte de las CC. AA. españolas. Debido a que se aplica una concepción de la CP mucho más restringida y con una dotación presupuestaria más escasa de lo que convendría, las respectivas Administraciones gestoras a menudo han de

---

<sup>301</sup>Sin duda, el que mejor ha sistematizado estas ventajas es Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de...*, *op. cit.*, págs. 45 a 57 y concordantes, obra de obligada referencia para toda la doctrina sobre la CP española. Pero resulta también muy interesante, a este respecto, el estudio de Alberto BALLARIN MARCIAL, *Aspectos del Derecho Administrativo Agrario ...*, *op. cit.*, *in totum*, en el que manifiesta que "el Remembrement ... ha alcanzado en Francia un notable relieve y es una de las instituciones más interesantes del Derecho agrario administrativo". Fijándose más en los beneficios económicos, Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 157, apunta como aspectos positivos de la CP española, ya desde su inicial fase experimental de los años cincuenta, "una variación positiva de los factores de la producción en las zonas concentradas, con el resultado de incremento de producción ..., reducción de costes ... y, en definitiva, mejora de la productividad del trabajo y de las rentas". El resto de la doctrina ratifica esta impresión.

<sup>302</sup>*Vid.*, *ad exemplum*, Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *op. cit.*, pág. 92, para quien resulta patente que "las zonas donde la agricultura más se ha desarrollado coinciden con aquellas donde se inició la C. P.". A su vez, María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 31, asegura que todos los propietarios de las zonas concentradas resultan beneficiados, elevándose su nivel de vida, porque la CP favorece la mecanización de las explotaciones, la optimización de los fertilizantes, la transformación en regadío, etc.

<sup>303</sup>*Vid.*, Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur de ...*, *op. cit.*, *in totum*, que incluye una buena relación de ventajas que se pueden conseguir con la CP, entre las que resalta que permite reducir la erosión de las fincas de cultivo (cambiando su forma y orientación), renovar las vías de comunicación, reconducir las aguas fluviales, mejorar el entorno natural con la creación de pequeños bosques, proteger zonas de especial interés ecológico o histórico, reservar espacios públicos para el ocio y para la instalación de toda clase de servicios "sin necesidad de acudir al tan a menudo traumático expediente de expropiación), etc. En Francia, el estudio de la Direction des Aménagements Ruraux, *Remembrement rural et conservation de la nature*, Ministère de l'Agriculture, Paris, 1969, pág. 32, también canta las alabanzas de la CP, poniendo de relieve que "le remembrement est aujourd'hui considéré comme le moyen privilégié de l'aménagement foncier et rural, en ce qu'il permet la mise en place, sur des secteurs communaux ou pluri-communaux, des structures de production et des équipements collectifs concourant au développement économique de ces secteurs". Y aún recalca más: "il y autorise, en outre, une meilleure répartition spatiale dans l'occupation des sols, et favorise l'équilibre, sans cesse en évolution, entre les espaces occupés para l'agriculture, la forêt [et] l'eau".

<sup>304</sup>*Vid.*, por todas, la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), que reproduce este mismo argumento de la STS de 7.10.1996 (Arz. 7520).

llevar a cabo una tarea previa de promoción de la CP, para promover la recogida de las firmas necesarias para el inicio voluntario<sup>305</sup>, allí donde el Departamento competente tiene un especial interés en la realización de la mejora, como sucede en el caso de las futuras zonas regables o en el de la modernización de los regadíos tradicionales. Tanto es así que el legislador navarro ha decidido saltarse ese trámite (*vid.* art. 18 de la LFRIA) y - a nuestro parecer, incorrectamente, porque la participación de los interesados siempre es muy recomendable - ha prescrito el inicio de oficio como fórmula habitual para el inicio de la CP vinculada a los regadíos. Y lo mismo se ha previsto en otras CA para las concentraciones vinculadas a grandes obras públicas, como hemos visto.

En todo caso, sea cual sea el concepto de CP que se utilice, estas actuaciones públicas siempre aportan los siguientes beneficios económicos:

a) Incremento de la competitividad de las explotaciones agrarias

Dada su finalidad primordial *ex art.* 173 de la LRDA, uno de los principales beneficios que genera la CP es la mejora de la productividad de las explotaciones agrarias, con lo que se genera un importante aumento de la renta *per capita*, que nadie cuestiona. Este beneficio económico - que tan unánimemente fue reconocido por la dogmática clásica<sup>306</sup> - ha tenido una especial repercusión en Galicia, donde se constata que la renta así computada se ha multiplicado por cinco desde que comenzaron las labores de concentración<sup>307</sup>.

La contribución de la CP al aumento de la productividad - y, en consecuencia, de la competitividad - de las explotaciones agrarias es, por otra parte, un hecho comprobado sobradamente en todo el mundo, como acreditan los últimos informes de la FAO<sup>308</sup>.

b) La racionalización de la estructura parcelaria

Esta racionalización - que ya constituía una de las principales finalidades de la Ley de CP de 1952<sup>309</sup> - resulta patente cuando se comparan los planos *ex ante* y *ex post* de cualquier proceso

---

<sup>305</sup>Cfr. José Manuel FERNANDEZ CASTRO, *Iniciación, estudio de viabilidad y Decreto en los proyectos de concentración parcelaria*, en la obra colectiva dirigida por Crecente MASEDA Y CUESTA GARCIA, *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela, 1995, pág. 37.

<sup>306</sup>*Vid.*, por todos, Francisco CORRAL DUEÑAS, *Funciones agrarias del Registro ...*, *op. cit.*, pág. 20.

<sup>307</sup>Cfr. José Luis MARTINEZ DE VELASCO MIRAVED, *Antecedentes de ...*, *op. cit.*, pág. 15.

<sup>308</sup>*Vid.*, *ad exemplum*, los siguientes documentos de la FAO:

- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura, el comercio y la seguridad alimentaria. Cuestiones y opciones para las próximas negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo. Ginebra, 23-24 de septiembre de 1999. IIª Sesión b: Experiencia relativa a la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Experiencia de los países en desarrollo (sobre la base de algunos estudios monográficos). Documento nº 3: Síntesis de los estudios monográficos de países*, Servicio de Políticas y Proyecciones de Productos Básicos-Dirección de productos Básicos y Comercio, edición electrónica, puntos 18 y 33 (<http://fao.org/docrep/meeting/x3065s.htm>). La FAO constata que la CP "elevaba la productividad y la competitividad y daba resultados positivos". En el caso concreto del Brasil, se reconoce que, como consecuencia de la práctica de la CP, "tanto la superficie sembrada como la productividad van en aumento".

- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Aplicación de las directrices para las campañas nacionales e internacionales de promoción del arroz en 1996-1999*, edición electrónica del Comité de Problemas de productos Básicos de la FAO, punto 12 (<http://www.fao.org/docrep/meeting/x2462s.htm>) llega a la misma conclusión en base a la CP japonesa, asegurando que "Japón está actualmente fomentando también la concentración parcelaria de los arrozales para mejorar la competitividad del sector". Es obvio que la CP incrementa la productividad y la competitividad agrarias en todas partes donde se aplica.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Deliberaciones de la Conferencia Internacional China 1999 sobre el Algodón. Afrontando el desafío del mercado mundial del algodón y la industria del algodón chino*, edición electrónica, pág. 3 ([http://www.fao.org/es/esc/escr/cotton/china-s/cov\\_toc-s.htm](http://www.fao.org/es/esc/escr/cotton/china-s/cov_toc-s.htm)). En el apartado dedicado al cultivo del algodón en Grecia, se reconoce que "las inversiones en obras de infraestructura ... pueden aumentar la competitividad" y que "los costos de producción ... pueden reducirse mediante la concentración parcelaria", añadiendo que "el proceso facilitará la mecanización sistemática y de bajo costo".

<sup>309</sup>*Vid.* Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 152.

de CP<sup>310</sup>: el número de fincas se ha reducido, las fincas de reemplazo son más grandes y de forma más regular que las aportadas a la concentración, se han trazado caminos más rectilíneos y amplios, todas las fincas tienen acceso a una vía pública.

Hasta el TEDH ha confirmado este y otros beneficios de carácter económico de la CP, en su sentencia de 15.11.1996 (REF. 00000666, *affaire Prötsch c. Autriche*), de acuerdo con el cual, en el caso analizado de una CP austríaca, "*Les avantages étaient a) des parcelles moins morcelées et, conséquence, une augmentation de leur dimension moyenne; b) la réduction de la longueur de clôture et la suppression concomitante des terres improductives; c) un meilleur équilibre entre la longueur et la largeur des parcelles; et d) un meilleur accès*".

Se puede afirmar, por tanto, que, desde un punto de vista socioeconómico, la CP se justifica por la necesidad de reorganizar la propiedad rústica, de manera que las explotaciones agrarias anacrónicas, de estructuras irracionales y afectadas por el minifundismo y/o la dispersión parcelaria se conviertan en explotaciones racionalizadas, de forma más o menos regular, rentables y, en definitiva, competitivas. Es lógico, pues, que los sindicatos agrarios apoyen sin tapujos esta mejora<sup>311</sup>.

Este fue, en todo caso, el fundamento que motivó la promulgación de la primera norma legal que reguló la CP española (la Ley de 20 de diciembre de 1952), cuya parte expositiva incluía este reconocimiento explícito: "Entre los problemas que tiene planteados la agricultura española, destaca por su extraordinaria importancia aquel que se deriva del intenso parcelamiento que sufre gran parte del territorio nacional. El estado actual de muchas de las explotaciones agrícolas constituidas por numerosas y minúsculas parcelas diseminadas y repartidas por los cuatro extremos de un término municipal, da lugar a que sus rendimientos sean antieconómicos a la par que origina notorios obstáculos para el desarrollo y modernización de la agricultura patria".

A este mismo planteamiento legal responde también la LRDA, como demuestran los arts. 171, que autoriza a realizar actuaciones de CP "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad", y 173, de acuerdo con el cual, "la concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas".

#### c) La reducción de los gastos de explotación

La CP concentra las antiguas parcelas de un mismo propietario en un reducido número de fincas, bien estructuradas (generalmente, en forma rectangular, que es la más adecuada para optimizar los esfuerzos y medios aplicados a las fincas) y accesibles a la nueva red de caminos, diseñada de acuerdo con las necesidades de las explotaciones de la zona concentrada.

De resultas de esa mejor ordenación de la estructura física de las explotaciones, al reducir el minifundismo y la dispersión parcelaria, también se reducen considerablemente los gastos de producción, ya que el tamaño superior y la forma rectangular de las fincas de reemplazo favorece la mecanización de las labores agrarias, a la vez que la concentración fundiaria permite reducir los gastos a realizar en materia de fertilizantes, herbicidas y pesticidas o tratamientos fitosanitarios, reduciendo igualmente el tiempo a invertir en los desplazamientos entre parcelas, cosa que ahorra tiempo y combustible<sup>312</sup>. Los estudios realizados en Francia

<sup>310</sup> Vid., ad exemplum, los prospectos *Albesa. Concentració parcel·lària y Alguaire. Concentració parcel·lària*, editados por el *Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya*, al concluir los respectivos procesos de CP, en el mes de diciembre de 2000.

<sup>311</sup> Vid., ad exemplum, *Unió de Pagesos, Carta oberta al Sr. Pujol y al Sr. Marimon*, Unió de Pagesos, Algerri (Lleida), 16 de abril de 1999, en la que la organización profesional agraria más representativa del campesinado catalán declara textualmente que "*la Concentració es una millora imprescindible*".

<sup>312</sup> Cfr. M<sup>a</sup> Dolores GONZALEZ CALVO, *Concentració parcelaria en Lumbrals*, "Amigos de Lumbrals", núm. 33, verano 2000. Traemos a colación este artículo, más que por su contenido jurídico,

demuestran que este ahorro puede ser superior al 10 %, calculando que así las operaciones de CP resultan rentables a los propietarios a partir de pocos años después de realizada la correspondiente inversión<sup>313</sup>.

En síntesis, se gasta menos y se dedica menos tiempo a la explotación, con lo que, por añadidura, el profesional agrario tiene la oportunidad de trabajar mayores extensiones de tierra o de dedicar parte de su jornada laboral a la obtención de rentas alternativas, mejorando así su nivel de ingresos. Estas ventajas se evidencian en todas las zonas de CP, siendo los propietarios los primeros en reconocerlo, además de haber sido corroborados por organismos internacionales de tanto prestigio como la FAO y los otros que hemos citado *supra*.

En suma, desde la vertiente económica, el minifundismo y la dispersión parcelaria suponen un serio obstáculo para la modernización del mundo agrario, dado que obligan a efectuar frecuentes desplazamientos entre las diferentes parcelas de una misma explotación, dificultan la introducción de maquinaria moderna y funcional, encarecen las labores de sembrado, tratamiento fitosanitario y recolección, y obstaculizan la transformación de los terrenos de secano en regadío.

Frente a esa problemática económica, la CP abre todas las parcelas a una nueva red de caminos rurales (más amplios y bien trazados que los anteriores), complementa estos caminos con los necesarios desguaces, reagrupa las fincas de la forma más idónea y rehace sus límites, para conseguir unas explotaciones agrarias más racionales, más funcionales y, por ende, más rentables.

#### d) El incremento de la calidad de vida

La CP se ha dedicado tradicionalmente a beneficiar predominantemente al campesinado. Pero, aunque los profesionales agrarios sigan siendo los destinatarios preferentes de la mejora de CP, no se puede olvidar que los agricultores, además de trabajar en el mundo rural, también viven en él. Por tanto, cuando se realizan las operaciones de CP, también se ha de pensar en mejorar la calidad de vida de la zona beneficiada. Así ocurre realmente, siendo comprobable la progresiva elevación del nivel de vida que se produce invariablemente en todas las zonas concentradas, y muy particularmente en los territorios que estaban más abandonados, ya que las obras conexas a la CP reportan a la zona más riqueza y unas mejores comunicaciones, con las que se facilitan los desplazamientos y los intercambios comerciales. A mayor abundamiento, se reduce el riesgo de despoblación del mundo rural, puesto que los jóvenes tienden a enraizarse más en las zonas concentradas, donde encuentran más calidad de vida, hay más facilidades de desplazamientos (no sólo para ellos, si no también para el transporte escolar de sus hijos) y el trabajo les resulta menos penoso, ya que la concentración facilita la mecanización de las labores agrarias. En último término, al ser más rentables las explotaciones, se reduce la superficie mínima necesaria para poderse mantener en buenas condiciones, como muestran las encuestas hechas en este aspecto en la vecina Francia<sup>314</sup>.

Esta elevación de la calidad de vida sería aún más notoria si se aplicara el modelo de CP que aquí venimos propugnando, que implica la utilización de esta mejora para coadyuvar al

---

por el testimonio que recoge de propietarios de fincas ya concentradas, que confirman, en base a su propia experiencia fáctica, las ventajas que acabamos de exponer: "el panorama se alarga en extensas parcelas limpias y cuidadas. Son zonas sujetas a la Concentración Parcelaria. Los ganaderos que nos encontramos están encantados con la concentración. "Ahorrarnos tiempo y gasoil. La comodidad y ganancias hacen olvidar los malos tragos de algunos al clasificar los terrenos. Es un gran adelanto", comentan. No conciben el trabajo del campo de otra forma". Esto confirma que, con sus pros y sus contras, la CP tiene más razón de ser que nunca. Y las CC. AA. que se desentienden de estas actuaciones públicas están haciendo un flaco favor a sus ciudadanos con ese censurable abandono de funciones.

<sup>313</sup>Cfr. ANDAFAR, *Le remembrement, outil ..., op. cit.*, pág. 2. En España, donde la CP es gratuita para los interesados, esta operación les resulta rentable ya desde la toma de posesión, puesto que no han de amortizar ningún gasto, cosa que constituye una ventaja adicional respecto a otros países.

<sup>314</sup>Cfr. ANDAFAR, *Le remembrement, outil ..., op. cit.*, pág. 2. Las encuestas que en este estudio se comentan demuestran que, si en las zonas sin concentrar se necesita un mínimo de 40 ha para vivir holgadamente de la tierra, en las zonas concentradas ello se puede conseguir con tan sólo 32 o 33 hectáreas. Es otro de los beneficios que reporta la CP.

desarrollo integral de las zonas objeto de concentración, así como para proteger y mejorar el medio ambiente y el paisaje rural. De este modo se fomentaría el desarrollo rural integrado y sostenible de las zonas en cuestión, reservando en ellas fincas para bosques, parques y espacios de ocio, así como para viviendas y todo tipo de servicios, a la vez que se facilitaría su diversificación económica, cosa que redundaría en la consiguiente elevación y estabilidad de los ingresos en el mundo rural.

Algunos estudios universitarios ya abren perspectivas en este sentido, advirtiendo que el tejido socio-rural que hasta ahora había garantizado la empresa familiar agraria corre un serio peligro de extinción, si no se adoptan las medidas idóneas para evitarlo, como pueden ser la pluriactividad agraria, la apuesta por los productos ecológicos y de calidad, el acceso de los profesionales agrarios a fuentes alternativas de ingresos y la mejora de las condiciones socio-laborales del medio rural, de manera que se garantice en él el relevo generacional<sup>315</sup>.

Es por todo ello que insistimos en los nuevos cometidos que, a nuestro juicio, deberían reconocerse a la CP, como instrumento de presente y de futuro, en pos de un desarrollo rural integrado y sostenible, que dignifique y haga más deseable la vida rural. La concentración aisladamente considerada no lo podría conseguir; pero, si se combina con las otras actuaciones públicas que se desarrollan en la misma zona, se puede lograr una substancial elevación del nivel de vida de la población.

En resumidas cuentas, podemos asegurar que la CP contribuye eficazmente al reequilibrio territorial entre el mundo rural y las zonas urbanas, haciendo las zonas beneficiadas más apetecibles para vivir en ellas de forma estable, a la vez que supone una visible revalorización de las explotaciones agrarias de la zona beneficiada.

La jurisprudencia sobre la CP ha insistido mucho en el reconocimiento del valor añadido por la CP a las explotaciones agrarias, al revalorizar las fincas afectadas<sup>316</sup>.

Es muy significativa, a este respecto, la STS de 4.11.1988, en cuyos fundamentos 4º y 5º se rechazan los argumentos del dictamen pericial presentado como documento probatorio, por haber sido elaborado sin tenerse en él en cuenta "el añadido valor que la concentración comporta ...", "lo que sí resulta adecuado a las fincas originarias o aportadas no lo es, en cambio, para las de reemplazo ya que a efectos comparativos, la realidad de éstas incluye el valor emergente de la concentración del cual no cabe prescindir como valor añadido por dicha operación transformadora de linderos, supresora de servidumbres, facilitante de labores agrícolas, así como de acceso a caminos públicos, procediendo por todo lo expuesto confirmar la sentencia apelada en cuanto desestima el recurso contencioso-administrativo promovido por los actores ...". Al año siguiente, el Alto Tribunal insistía nuevamente en recalcar el valor emergente de la CP, en su sentencia de 1 de junio de 1989, en el fundamento cuarto de la cual se rechaza la validez probatoria de otro dictamen pericial, con el argumento de que "el perito ha prescindido en sus cálculos de la repercusión que, sobre el valor de las fincas atribuidas en reemplazo, debía seguirse de sus mayores dimensiones y nueva ubicación junto a las vías de comunicación, consecuencia de la concentración que son circunstancias que obviamente mejoran su productividad en comparación con la anterior situación y superficie de las múltiples parcelas de los actores".

En similar sentido se manifiesta, finalmente, la STS de 21.12.1989, en cuyo fundamento jurídico primero se desautoriza igualmente el peritaje presentado como prueba por los recurrentes, aduciendo que "debía de haber tenido en cuenta el indudable aumento de valor que para los recurrentes supone el tener concentrada en sólo cinco fincas de forma regular y bien comunicadas, sus precedentes 153 dispersas parcelas, de ínfima extensión, de formas irregulares y con defectuosa comunicación; por todo lo cual y ante tal deficiencia pericial, no se estiman probados los supuestos del art. 218,1 de la LRDA". Se reitera, por tanto, el criterio

---

<sup>315</sup> Vid., por todos, Pedro ARROJO, *La calidad ambiental como clave del desarrollo rural*, Universidad de Zaragoza, edición electrónica (<http://7cederul.unizar.es/noticias/sicoderxii/07.htm>).

<sup>316</sup> Por lo que respecta a la jurisprudencia nacional, *vid.*, *inter alia*, las STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), 4.11.1988 (Arz. 8496), 8.2.1991 (Arz. 1037), 13.3.1991 (Arz. 1815), 10.11.1997 (Arz. 2424) y 12.3.1998 (Arz. 3490). En cuanto a la jurisprudencia internacional, *vid.* la sentencia del TEDH de 15.11.1996, F. J. 48 (REF. 00000666).

jurisprudencial - que hasta ahora no ha sido modificado por ninguna sentencia posterior del TS - según el cual, para comprobar si se ha producido o no la lesión de derechos alegada en el recurso, hay que tener en cuenta el valor emergente de la CP.

La doctrina científica también ha reconocido unánimemente los beneficios socioeconómicos que se derivan de la CP, empleando en ocasiones términos especialmente elogiosos. Así, Carl-Christoph LISS<sup>317</sup> se refiere a esta institución como la modalidad más efectiva de intervención administrativa sobre las estructuras agrarias; RUBIO GONZALEZ<sup>318</sup> considera que es una parte de la reforma agraria de importancia excepcional; SANZ JARQUE<sup>319</sup> remarca el aumento de la rentabilidad y la mejora de las explotaciones como los factores económicos que justifican las actuaciones de CP; MAYA FRADES<sup>320</sup>, en fin, aporta ejemplos prácticos de zonas ya concentradas, en las que se han demostrado los efectos positivos de la CP, entre las que destaca la eliminación del minifundismo, el mejor aprovechamiento de la tierra y el fomento de la capitalización del campo.

Extralimitándose en los elogios hasta extremos excesivamente panegíricos, algún autor ha llegado a pregonar las excelencias de la CP como la panacea para la cura de todos los males que acosan a la agricultura<sup>321</sup>. Este tipo de soflamas nos parecen absolutamente innecesarias y fuera de lugar, aparte de que no responden a la realidad, ya que - como veremos que han reconocido la jurisprudencia, la doctrina mayoritaria e incluso determinadas Administraciones gestoras - la concentración parcelaria también tiene sus limitaciones y sus inconvenientes.

Es por las mencionadas ventajas de carácter socioeconómico que la ONU ha apoyado a la CP en todo momento, recomendando estas actuaciones en muchos documentos - bien sean de elaboración propia, bien sean elaborados bajo sus auspicios -, el contenido y la oportunidad de los cuales comentaremos ampliamente más adelante.

## 1.2 Ventajas de carácter jurídico

### 1.2.1 Problemática jurídica que afronta la CP

Una vez demostrado que la CP es una actuación administrativa extraordinariamente conveniente y provechosa desde la perspectiva socioeconómica, hemos de añadir que tantas o más ventajas ofrece desde la perspectiva jurídica, puesto que estas actuaciones permiten afrontar con éxito una variada y compleja problemática jurídica:

- Por una parte, el minifundismo y la dispersión parcelaria dificultan la identificación de las fincas y multiplican las servidumbres prediales, convirtiéndose así en una fuente inagotable de conflictos entre los propietarios, entre los que genera conflictos en materia de linderos, problemas relacionados con las servidumbres de paso y de acueducto, confrontaciones por el uso del agua y un largo etcétera.

- Por otra parte, esa doble lacra de las explotaciones agrarias también entorpece el tráfico jurídico, dificultando y encareciendo las transmisiones patrimoniales.

- Además, la multiplicidad de las fincas rústicas y sus continuas segregaciones complican notoriamente el control del Registro de la Propiedad, al tiempo que la experiencia demuestra que la indocumentación de las fincas es más grave en las zonas donde predominan

---

<sup>317</sup> Vid., por todos, Carl-Christoph LISS, *Evolución y ...*, op. cit., pág. 62, para quien la CP "sin duda alguna representa ... la mayor y en sus consecuencias la más efectiva entre las transformaciones planeadas, que ha influido en forma substancial sobre las transformaciones espontáneas del espacio rural (emigración, mecanización de la agricultura, cambio de ritmos y de sucesiones de cultivo y de los mismos cultivos, formación de cooperativas, concentración de las explotaciones agrícolas, extensión y nuevas formas de cultivo de tierras ajenas) ...".

<sup>318</sup> Jorge RUBIO GONZALEZ, op. cit., pág. 371.

<sup>319</sup> Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., págs. 35 a 37.

<sup>320</sup> Antonio MAYA FRADES, *Cambios en la economía campesina y en el paisaje de la tierra de La Guareña*, "Studia Zamorensia", nº 4, 1983, págs. 201 y 202.

<sup>321</sup> Vid., ad exemplum, Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., pág. 28, según el cual, la CP fue acogida en España "como lo que realmente es: como una panacea que curará, nadie lo duda, todos los males que padece la agricultura española".

el minifundismo y la dispersión parcelaria.

- Finalmente, es sobradamente conocido que todas las actuaciones públicas que - como en el caso de la CP - comportan una intervención administrativa sobre las estructuras agrarias suelen plantear una variopinta problemática jurídica.

Coincidimos con LOPEZ RAMON<sup>322</sup> en la consideración de que algunos de esos problemas jurídicos son comunes a todas las modalidades de intervención administrativa, mientras que otras pertenecen a la esfera específica de cada clase de actuación pública.

Entre los primeros, el citado iuspublicista incluye la determinación de la Administración competente en cada caso, así como la problemática derivada de los procedimientos administrativos especiales aprobados al efecto y la conexión con las otras operaciones públicas de ordenación territorial y urbanística. Hasta aquí, podríamos estar de acuerdo con él. Ahora bien, este autor también añade lo que denomina "las restricciones al control judicial de la actividad administrativa", apreciación de la que hemos de discrepar nítidamente, dado que ya existe una abundante jurisprudencia del TS<sup>323</sup> - basada en la doctrina constitucional -, de acuerdo con la cual, los obstáculos al acceso a los Tribunales que establecen Leyes formales preconstitucionales, como la LRDA, han de ser removidos, porque atentan contra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el art. 24 de la Constitución. En referencia concreta al art. 218.1 de la LRDA, las sentencias del TS suelen coincidir en la afirmación de que "tiene que ser objeto de una interpretación restrictiva que posibilite al máximo el acceso a los Tribunales".

Por lo que respecta a los problemas específicos de cada modalidad de intervención administrativa en materia de estructuras agrarias, la CP comporta unos cambios substanciales del entramado de la propiedad fundiaria, complicando así de manera extraordinaria la labor de los juristas llamados a intervenir, hasta el extremo de que algunos de los juristas clásicos más prestigiosos en este ámbito, imbuidos de un fino sentido del humor, no dudaron en comparar el resultado de la CP con un auténtico rompecabezas jurídico<sup>324</sup>.

Ciertamente, no les faltaba razón para realizar dicha comparación, puesto que la CP remueve los mismos cimientos de la relación jurídica fundiaria de las explotaciones agrarias. Si todos los derechos reales se definen por referencia a las fincas sobre las que recaen, la CP hace desaparecer esa referencia obligada, dado que toma las fincas de los anteriores propietarios, las incluye en una masa común, las combina idóneamente y, finalmente, entrega a los propietarios afectados unas nuevas fincas, que, por este motivo, se conocen como "fincas de reemplazo".

Estas nuevas fincas prácticamente difieren de las anteriores, tanto desde el punto de vista físico como desde la perspectiva jurídica:

- Por lo que respecta, en primer lugar, al aspecto físico, la Administración gestora entrega a cada partícipe unos terrenos que normalmente no coinciden con los que tenía anteriormente, ya que la concentración obliga a redistribuir las propiedades, de forma que cada propietario tenga una sola finca (o unas pocas fincas), en el lugar que se considere más adecuado en cada caso, teniendo en cuenta los intereses del conjunto de los afectados.

- También difieren unas fincas de las otras desde el punto de vista jurídico, porque se parte de una ficción jurídica, en función de la cual, los asientos registrales de las fincas aportadas quedan cerrados y se abren nuevos asientos para las fincas de reemplazo, que quedan consideradas como de primera inscripción, como si de fincas *ex novo* se tratara. Dicho

---

<sup>322</sup>Fernando LOPEZ RAMON, *Agricultura*, *op. cit.*, pág. 350.

<sup>323</sup>*Vid., inter alia*, las STS de 29.2.1988 (Arz. 1485), 4.11.1988 (Arz. 8496) y 6.2.1989 (Arz. 978).

<sup>324</sup>En 1953, justo después de haberse estrenado la CP en España, Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, *op. cit.*, pág. 79, ya advertía que "la concentración parcelaria se asemeja más al juego de ordenar las distintas piezas de un rompecabezas", idea que en 1964 retomaría Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 33, en cuya opinión, "en el orden jurídico la problemática que plantea la concentración parcelaria es tan grave que algunos autores la califican de verdadero rompecabezas o crucigrama para entretenimiento y desesperación de los juristas".

sea esto sin perjuicio de que los derechos reales, las cargas y otras circunstancias jurídicas que afectaban a las fincas aportadas puedan pasar a las fincas de reemplazo, en atención al principio general del traslado inalterado que informa las actuaciones de CP. Pero las fincas en cuestión son consideradas legalmente como fincas de primera inscripción, por imperativo del art. 235.3, en virtud del cual, además, los Registradores tienen prohibido incluir en sus respectivos asientos referencias a las fincas de procedencia.

Es una especie de ficción jurídica que resulta especialmente indicada para la ocasión, si se tiene en cuenta que las fincas de reemplazo constituyen realidades jurídicas bien diferenciadas de las parcelas aportadas a la concentración por los propietarios afectados.

### 1.2.2 Principales ventajas de carácter jurídico que aporta la CP

Por las causas antes mentadas, los Directores Técnicos Jurídicos de las actuaciones de CP tienen una ímproba y nunca suficientemente reconocida labor a desempeñar, para la solución de la compleja problemática jurídica que plantean los procesos de concentración.

Pero, dejando aparte estas dificultades de gestión, lo que nadie discute es las evidentes ventajas jurídicas que la CP aporta a la zona beneficiada y a todos los que en ella están implicados. Merecen una especial mención en este sentido los siguientes beneficios comunes:

#### 1º) Regularización de la titulación de las fincas rústicas

A la entrada del siglo XXI, una de las consecuencias negativas que padece nuestro país, por causa del sistema registral de inscripción (voluntaria y declarativa) que aquí rige, es la falta de titulación de muchas más fincas rústicas de las que se podría pensar, en el bien entendido de que hay zonas donde esta problemática reviste más gravedad que en otras.

En estas circunstancias, se puede decir que la escrituración obligatoria de todas las fincas de reemplazo, prevista en los arts. 235 a 239 de la LRDA para las zonas de CP, es una medida especialmente bien lograda, porque puede contribuir a solucionar la aludida falta de titulación en los territorios que más necesitados están de esta titulación registral. Así lo han entendido, por ejemplo, en algunas zonas de montaña, que solicitan el inicio de la CP más por la necesidad de conseguir la escrituración de las fincas que porque exista la grave dispersión parcelaria a la que se refiere el art. 171 de la LRDA.

Aferrándose a un planteamiento fundamentalista, se podría denegar este tipo de solicitudes, aduciendo que no responden estrictamente a las causas previstas por el legislador estatal. A nuestro parecer, empero, esta visión tan puritana de la CP ha de considerarse ya superada, cuando menos a partir de la próxima regulación, ampliando el abanico de causas habilitadoras de estas actuaciones, de forma que problemáticas como la indicada puedan quedar incluidas de forma efectiva, porque la ordenación jurídica de la propiedad rústica que proporciona la CP es un valor a proteger tanto o más importante como el de la ordenación agronómica de la zona, como en su momento evidenció CORRAL DUEÑAS<sup>325</sup>.

#### 2º) Modernización del Registro de la Propiedad

La inscripción obligatoria de todas las fincas de reemplazo, con la correspondiente representación gráfica, coloca al Registro de la Propiedad, por lo que atañe a las zonas concentradas, en una situación parangonable con la que gozan estos registros en los países en los que impera un sistema de inscripción constitutiva. De esta forma, se pasa en poco tiempo y sin traumas de un sistema registral obsoleto, inseguro e inefectivo a otro que - con todos los defectos que le atribuye CORRAL DUEÑAS<sup>326</sup> - ofrece muchas más garantías jurídicas a todos

<sup>325</sup>Como ya resaltara Francisco CORRAL DUEÑAS, *Funciones agrarias del Registro ...*, op. cit., pág. 20, "si con la concentración parcelaria se consiguen unos indudables resultados económicos, ..., no tiene menor importancia la ordenación jurídica obtenida que hace posible la seguridad en el tráfico inmobiliario, las inversiones y por tanto la capitalización del campo al existir una mejor base crediticia".

<sup>326</sup>Los fallos que apunta Francisco CORRAL DUEÑAS, *Funciones agrarias del Registro ...*, op. cit., pág. 20, no sirven para negar los beneficios jurídicos que se derivan de la escrituración de las fincas de reemplazo en los términos que prevé el art. 235 de la LRDA, si no que apuntan directamente a la necesidad de garantizar de manera aún más efectiva la continuidad de las ventajas jurídicas que se



los implicados.

Esta transformación ya fue detectada por Carl-Christoph LISS<sup>327</sup>, en su reconocido estudio sobre el desarrollo en España de las actuaciones de CP, en el que señalaba que "se ha desarrollado, por la concentración parcelaria, un catastro y un registro modernos de las superficies agrarias y de las propiedades para grandes partes de España para las cuales anteriormente existían solamente documentos muy deficientes respecto a la propiedad rural".

Esta apreciación sigue siendo perfectamente defendible en estos momentos. Más aún, desde la perspectiva actual, podría añadirse que la costumbre que se está imponiendo entre las Administraciones gestoras más eficientes, que ya incorporan a sus títulos de propiedad coordenadas que delimitan de forma indeleble los linderos de las fincas, unido a la tradicional incorporación de la mentada representación gráfica (que ahora, por cierto, se intenta generalizar a toda inscripción registral), permiten modernizar aún más nuestros Registros de la Propiedad, a la espera de que se complete el proceso de informatización que actualmente se lleva a cabo en ellos.

### 3º) Mejora de la seguridad del tráfico jurídico

Este beneficio está muy vinculado al anterior, dado que la titulación de las fincas da mucha más seguridad a las transacciones *inter vivos* - e incluso *mortis causa* - de las fincas de la zona objeto de concentración. Este beneficio resulta considerablemente reforzado a consecuencia de la preceptiva incorporación de un plano de la finca, en toda inscripción registral de las fincas concentradas. No sólo ha de incorporar esta documentación gráfica la primera inscripción - instada por la propia Administración gestora, por imperativo del art. 223 de la LRDA -, si no que todas las inscripciones posteriores de las fincas de reemplazo deberán cumplir ese mismo requisito formal, en virtud de lo que a tal efecto prevé el art. 235.3ª. Por eso SANZ JARQUE<sup>328</sup> puede concluir que "la concentración parcelaria, en el orden jurídico, atribuye una seguridad antes desconocida en las zonas concentradas, produciéndose así un bien inestimable en favor de la comunidad, de los particulares y de muchas otras instituciones".

### 4º) Coordinación entre las oficinas registrales y catastrales

Los beneficios de la seguridad que la CP aporta al tráfico jurídico de las fincas rústicas se complementan con la inmejorable ocasión que estas actuaciones públicas brindan para perfeccionar la coordinación entre las oficinas registrales y catastrales, habida cuenta de la obligación que en este sentido impone el art. 237.1 de la LRDA.

A tenor de este precepto, "la nueva ordenación de la propiedad resultante de la concentración y sus sucesivas alteraciones serán inexcusablemente reflejadas en el Catastro de Rústica y éste habrá de coordinarse o guardar paralelismo con el Registro de la Propiedad".

### 5º) Actualización del catastro de bienes rústicos

El mismo art. 237.1 obliga a la Administración gestora a transmitir "copia de los planos de la concentración autorizada por el Instituto y los datos complementarios que fueran precisos serán remitidos al Registro, al Catastro Topográfico Parcelario y al Catastro de Rústica", precisando que los datos que constan "quedarán así oficialmente incorporados a los indicados organismos públicos". Tal obligatoriedad de actualización en base a los datos facilitados por la Administración gestora de la CP queda confirmada en el art. 237.2, en el que se dispone explícitamente que "el Catastro Topográfico Parcelario adaptará a la nueva situación los planos del municipio o municipios afectados por la concentración y remitirá a los Registros de la Propiedad respectivos los nuevos planos ya rectificadas". De esta forma, se produce una renovación integral de los datos catastrales de la zona concentrada - con el consiguiente

---

derivan. Lo que hay que cambiar, pues, no es la regulación de la inscripción registral de las fincas de CP, si no la regulación y la gestión del Registro de la Propiedad, a fin de evitar que el incumplimiento de las previsiones de la LRDA puedan favorecer el retorno de la zona concentrada a una situación de dispersión parcelaria.

<sup>327</sup> Carl-Christoph LISS, *Evolución y ...*, op. cit., pág. 63.

<sup>328</sup> Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 52.

aumento de fiabilidad - , a la vez que se confirma el ya citado beneficio de la mejora de la coordinación de las oficinas catastrales y registrales, a todas las zonas de CP.

## 2. Desventajas

### 2.1 El fenómeno social de las autoediciones de voces críticas con la CP

A la vista de los palpables beneficios que aporta la CP, parece que todo el mundo - desde las mismas Administraciones gestoras hasta el más pequeño de los propietarios afectados - debería procurar que se realizaran cuantas más actuaciones mejor de este tipo. Así ocurre, en general, tanto a nivel jurisprudencial como a nivel doctrinal. Los centenares de sentencias dictadas por el TS desde 1952 coinciden en señalar las ventajas de la concentración. La doctrina jurídica<sup>329</sup>, a su vez, también suele loar los beneficios que se pueden obtener con esta institución. Ni que decir tiene que los profesionales que realizan las operaciones de CP también comparten este criterio de la jurisprudencia y la doctrina, por lo que respecta a las ventajas de la CP, que igualmente son reconocidas por la práctica totalidad de los ciudadanos afectados.

No puede asegurarse, de todas formas, que todo el mundo lo haya entendido así siempre y en todo lugar. A principios de los años cincuenta, hubo autores que cuestionaron muy seriamente la conveniencia de la implantación de la CP en España. En un principio, incluso GONZALEZ PEREZ llegó a poner en duda la viabilidad de la CP, por más que finalmente él mismo acabó desvaneciendo sus propias dudas, pasando a defender abiertamente la institución<sup>330</sup>. El autor más crítico con la introducción en España de esta mejora fue LOPEZ RODO<sup>331</sup>, que - en 1950, o sea, dos años antes de la primera Ley española de CP - se oponía frontalmente a la incorporación de la institución a nuestro ordenamiento jurídico, empleando al efecto argumentos con tanta carga ideológica como el de comparar la CP con una práctica nacionalizadora de signo socialista, anuladora de la libertad de los propietarios de fincas rústicas y contraria al progreso agrario. Suyas son estas tres furibundas críticas, que consideramos carentes de toda lógica:

1ª) "El "*remembrement*", como todo igualitarismo, envuelve un fondo de injusticia porque equipara a los agricultores sin discernir la capacidad y esfuerzo de cada uno, y es especialmente odioso porque destruye el aliciente económico al hacer imposible el acrecentamiento de las haciendas rústicas".

2ª) "De implantarse el "*remembrement*", la propiedad agraria quedaría fosilizada. Las fincas rústicas no podrían crecer ni multiplicarse. Y así, bajo el signo socialista, el campo se quedaría sin vida como ha quedado sin vida la industria nacionalizada".

3ª) "Y esos predios "regularizados", con límites rectilíneos, distribuidos con precisión matemática, formando una fría cuadrícula, serían el reflejo de las rejas carcelarias tras las que el socialismo quiere aprisionar la existencia humana".

Es toda una muestra de hasta qué punto puede llegar a ser destructiva la crítica<sup>332</sup> cuando la

---

<sup>329</sup> Vid., entre otros, Jorge RUBIO GONZALEZ, *Leyes Agrarias*, op. cit., págs. 371 y sgs.; Carl-Christoph LISS, *Evolución y ...*, op. cit., págs. 62 y sgs.; Juan José SANZ JARQUE, *Derecho Agrario*, op. cit., págs. 443 y sgs.

<sup>330</sup> Vid. Jesús GONZALEZ PEREZ, *La concentración parcelaria*, op. cit., pág. 142. Este autor se dejó llevar inicialmente por algunas dudas, que planteaba en los términos siguientes: "Desde luego, creo que el Estado debe abordar con todo rigor el problema de la excesiva parcelación de la tierra. Ahora bien, es necesario que arbitre medios de policía y de fomento con toda la intensidad posible; medios que en muchos casos conducirían a los mismos resultados que la "concentración", sin la complicación técnica que ésta supone". Debió ser tan sólo un pequeño lapsus mental, porque acto seguido confesaba que "no obstante, reconozco que también aquellas medidas serían insuficientes y, por tanto, habría que acudir a la concentración realizada por el Estado". La solución, pues, no era impedir la implantación de la CP, si no mejorar el contenido de la primera y experimental Ley de CP de 1952. Y a hacer propuestas en este sentido dedicó sus esfuerzos este ejemplar jurista.

<sup>331</sup> Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria ...*, op. cit., pág. 136.

<sup>332</sup> Hay que puntualizar que no ha sido LOPEZ RODO la única persona que ha caído en la trampa de identificar la CP con una práctica socialista, entendiendo ésta en un sentido peyorativo, como manifestación de un inaceptable dirigismo planificador de los poderes públicos que se impone

doctrina se deja arrastrar por planteamientos ideológicos como los que informan las frases transcritas. Leídas desde nuestra perspectiva histórica, cuesta creer que un autor que se oponía a la CP con una carga ideológica tan injustificada pudiera llegar, con el tiempo, a ser un Ministro con fama de tecnócrata. En todo caso, hemos de dejar constancia de que las actitudes destructivas como ésta recibieron bien pronto una merecida respuesta por parte de SANZ JARQUE<sup>333</sup>, que criticó la falta de visión de futuro de planteamientos tan negativos como los citados, de los que llegó a decir que "prefieren, por lo visto, las pintorescas figuras dibujadas por los linderos viejos, a través de los cuales se puede leer en la topografía de un término municipal la historia del crecimiento y de la decadencia de las familias de labradores".

Las críticas a la concentración, empero, no han sido exclusivas de los años cincuenta, ni se han limitado al Estado español. Incluso en el momento presente, existen ciudadanos que se consideran perjudicados en sus derechos e intereses legítimos por la CP, razón por la que manifiestan sus quejas de la manera que consideran más idónea:

- Algunos propietarios afectados se limitan a hacer valer las facultades que el ordenamiento jurídico les reconoce para presentar las alegaciones y los recursos pertinentes en cada momento procedimental. Así responde, no cabe duda, la mayoría de los afectados.

- Otros, en cambio, quieren ir más allá, estando dispuestos a hacer todo lo que esté en sus manos para dejar pública constancia de su particular memorial de agravios, como sucede en el caso de BIDAUX<sup>334</sup>, que se presenta públicamente como ciudadano "explotado por la concentración parcelaria".

- Finalmente, también hay quien parece sentirse llamado a encabezar una especie de cruzada literaria contra la CP, para extender la idea de que se trata de una actuación abusiva y despótica de los poderes públicos. En el curso de nuestra investigación, hemos topado con cierto número de libros editados con esta finalidad. El título de alguno de ellos demuestra bien a las claras el desencanto total que la CP ha provocado en sus autores. No son libros escritos por juristas de renombre, si no por ciudadanos de a pie, que no alardean de más mérito al efecto que el de sentirse gravemente perjudicados por las actuaciones de CP que han padecido, razón por la que sienten la irrefrenable necesidad de hacer pública su queja. Posiblemente sea éste el motivo por el que buena parte de dichos títulos - algunos de los cuales demuestran una auténtica vocación panfletaria<sup>335</sup>, hay que decirlo - han sido editados por sus propios autores.

Es bien cierto, no obstante, que la mayor parte de estas publicaciones tan hostiles a la CP - o, para ser más exactos, a la gestión prepotente de este tipo de actuaciones públicas - están referidas al "*remembrement rural*" francés. Tal es el caso, por ejemplo, de los libros "*Remembrement: scalpe infâme ou merveilleux*"<sup>336</sup>, "*Le remembrement à Mandeure. Les*

---

dictatorialmente a la ciudadanía. En el curso de un encuentro internacional de expertos en materia de desarrollo rural, celebrado en Reus (Tarragona), del 30 de marzo al 3 de abril de 1998, bajo el sugestivo título "Curso de estrategias de desarrollo rural", el representante de Túnez también nos sorprendió con este planteamiento, al tildar de socialista la práctica de la CP. En este caso, empero, la opinión del experto estaba plenamente justificada, puesto que se correspondía con la realidad de la concentración que él había vivido personalmente. Al preguntarle en qué basaba una visión tan negativa de esta mejora agraria, nos manifestó que, en su país, la CP viene impuesta desde las altas esferas, al más puro estilo paracaidista, sin que los agricultores afectados tengan la oportunidad de opinar sobre algo que tan directamente les afecta.

<sup>333</sup> Juan José SANZ JARQUE, *Concentración parcelaria*, "Revista de Estudios Agro-sociales", núm. 4, de 1953.

<sup>334</sup> Maurice BIDAUX, *Préface*, en Gérard COURTET, *Le remembrement à Mandeure. Les prédateurs de la terre*, editado por el propio autor, Pont de Roide (Francia), 1990.

<sup>335</sup> Vid., por todos, Gérard COURTET, *Le remembrement à ...*, *op. cit.*, *in totum*. El libro está repleto de páginas enteras con soflamas tales como éstas: "*Democratie populaire à Mandeure. 2 % des propriétaires-exploitants agricoles voudraient naïvement imposer leur loi à 98 % de petits propriétaires. Liberté, égalité, fraternité*" (pág. 76); "*Non au Remembrement-expropriation*" (pág. 84); "*Remembrement rural dans la bonne ville de Mandeure. Donnez nous vos parcelles, vous serez Z.A.C.qués (sic). Vive la nature*" (pág. 85).

<sup>336</sup> Maurice BIDAUX, *Remembrement: scalpe infâme ...*, *op. cit.*, *in totum*. Obsérvese el

*prédateurs de la terre*<sup>337</sup>", "*Origines, implantation, conséquences du remembrement agraire*<sup>338</sup>" y "*L'agriculture assassinée. Mort de la civilisation rurale*<sup>339</sup>", así como de otros libros que se encuentran relacionados en el catálogo de la *Bibliothèque Nationale* francesa<sup>340</sup>. No resulta tan fácil encontrar libros como éstos editados en España, lo cual no significa que en todo el país se lleven a cabo correctamente las actuaciones de CP. De hecho, ya empiezan a aparecer las primeras ediciones críticas con la gestión de la concentración, auténticos memoriales de agravios editados al más puro estilo francés. Las críticas no se refieren tanto a la antigua gestión del IRYDA como a la que se practica en el marco del Estado autonómico<sup>341</sup>, todas ellas referidas a Galicia<sup>342</sup>. Así lo evidencian sendos libros publicados a fines del siglo XX con la manifiesta intención de denunciar la práctica administrativa de la CP que se realiza en la C. A. de Galicia. Bajo el título genérico "*A concentración parcelaria*<sup>343</sup>", se incluyen estos dos destacados y

---

dramatismo de la expresión elegida ("*scalpe infâme*") para referirse a la CP (la palabra francesa "*scalper*" significa nada menos que "arrancar la piel de la cabeza").

<sup>337</sup>Gérard COURTET, *Le remembrement à ..., op. cit., in totum*.

<sup>338</sup>Maurice BEAUFILS, *Origines, implantation, conséquences du remembrement agraire*, Éditions P.S.R., La Roche Rigault (Francia), 1991, *in totum*. En el prólogo de este libro, Maurice BIDAUX (el autor del precitado libro "*Remembrement: scalpe infâme ou merveilleux*" y del titulado "*Le paradis des coucous*") lanza un duro alegato contra la gestión francesa de la CP, con la declarada intención de luchar por los derechos de los ciudadanos perjudicados por estas actuaciones y acabar con la urdimbre que, a su parecer, se ha tejido impunemente ("*pour plaider le bon droit des gens spoliés et briser les chaînes de l'absurde*", son sus palabras literales). El contenido del libro en cuestión no es menos agresivo, como reconoce su autor, Gérard COURTET, en su "*Avant propos*", introducción encabezada por estas palabras, que a buen seguro resumen perfectamente el contenido y la motivación principal del libro: "*Le remembrement de Mandeuire a provoqué des excès ni oubliables, ni excusables, ni pardonnables*".

<sup>339</sup>Jean-Clair DAVESNÉS, *L'agriculture assassinée. Mort de la civilisation rurale*, Editions de Chiré, Chiré-en-Montreuil (Francia), 1989, págs. 90, 91 y concordantes. Esta obra se hace eco de las manifestaciones llevadas a cabo en la Bretaña francesa para protestar por el arranque masivo de zarzas en el curso de las operaciones de CP. Desde la Administración Pública se intenta rebatir este tipo de críticas de carácter medioambiental, con el uso de contraargumentos como los que utiliza la obra de la Direction des Aménagements Ruraux, *Remembrement rural et ..., op. cit.*, pág. 28, según la cual, si bien es cierto que "*le remembrement provoque des critiques [parce que] les travaux qu'il entraîne modifient le paysage, les régions perdent leur cachet traditionnel*", no hay que olvidar que "*ces milieux, ces paysages, sont constitués par les propriétés des agriculteurs français, et que ces propriétés forment la source de leurs revenus*", razón por la que "*refuser à l'agriculture française les moyens de se perfectionner, de se moderniser serait un non-sens*".

<sup>340</sup>Llaman la atención, por ejemplo, las siguientes publicaciones de este catálogo francés:

- Comité Paysan pour la Vérité sur la Remembrement en Bretagne, *Preuves et arguments contre le remembrement autoritaire: opération de ruine du peuple des campagnes*, Editions Potemkine, Paris, 1981.

- Maurice BIDAUX, *Le paradis des coucous*, Villars-le-Sec (Francia), 1979, editado por el propio autor. La terminología aparentemente ecologista del título no nos ha de confundir respecto a la verdadera intencionalidad denunciadora del autor. El mismo, en el prólogo de Gérard COURTET, *Le remembrement à..., op. cit.*, deja bien claro qué significado da al término "coucous", cuando confiesa que "*J'ai dû ... jeter ma bile pour pourfendre les accapareurs amateurs des terres d'autrui, ceux-là ces marchands du Temple, ces coucous, ces corbeaux envieux "de bien-être, de fortune, idéal des pourceaux" (Einstein)*".

- Armand MOAN, *Les abus du remembrement: leçons d'un cas vécu. Tribulations d'un propriétaire, méthodes employées. Conseils aux protestataires*, editado por el propio autor, Auderne (Francia), 1974.

<sup>341</sup>Cfr. Olegario SOTELO BLANCO, *Historia dunha esperanza e dunha frustración*, en la obra colectiva *A concentración parcelaria*, Sotelo Blanco Edicións, S. L., Santiago de Compostela, 1994, págs. 19 y 40. Esta obra empieza criticando la CP que practicara el IRYDA en la Parroquia gallega de Madaira, asegurando que ha pasado a la Historia como un modelo de lo que no se debería hacer en materia de concentración. Más adelante, sin embargo, puntualiza: "*E moi doado botarille a culpa de tódolos nosos males á época franquista. E certo que esa política asumiu gravísimas responsabilidades en contra dos intereses da poboación galega, pero non é menos que levamos case vinte anos de democracia e que as cousas neste sentido pouco ou nada melloraron*".

<sup>342</sup>Cfr. Serafín GONZALEZ, *As leiras do espido*, en la obra colectiva dirigida por Xosé Luís MARTINEZ CARNEIRO, *Antela ..., op. cit.*, pág. 142. La denuncia de este autor es suficientemente significativa de lo que comentamos, debiendo advertir que no es el único que ha opinado en este sentido: "*Noutros países, ou mesmo noutras comunidades do estado español, os proxectos megalómanos dos réximes dictatoriais, como o da transformación da Limia, paralizáronse co achegamento da democracia, ou ben foron resondierados baseándose en criterios racionais. Mais no caso da Limia a chegada dos gobernos democráticos a Madrid e dos gobernos autónomos a Santiago serviu tan só para acelerar a execución dos proxectos franquistas sen modificación ningunha*".

<sup>343</sup>Olegario SOTELO BLANCO y Manuel MANDIANES CASTRO, *A concentración parcelaria, op.*

profundos estudios:

- *Historia dunha esperanza e dunha frustración* (págs. 10 a 79), del escritor-editor Olegario SOTELO BLANCO.

- *Un berro contra o ceo* (págs. 81 a 128), de Manuel MANDIANES CASTRO (Doctor en Teología Católica, en Antropología y en Ciencias Políticas y Sociología).

Ambos estudios son extraordinariamente juiciosos y en nada se parecen a los libelos franceses que acabamos de comentar. Bien al contrario, realizan una crítica muy constructiva de la gestión de la CP, denunciando las actitudes prepotentes que los autores han advertido, pero exponiendo al mismo tiempo, con una admirable serenidad de criterios, los cambios que juzgan necesarios para solucionar los problemas denunciados. A nuestro parecer, ambos trabajos deberían ser leídos y analizados por todos los gestores de la CP, porque hay en ellos mucho a aprender, particularmente en lo que respecta a la toma en consideración del factor humano y del impacto ambiental de esa mejora rural.

No es éste, empero, el único libro gallego que critica sistemáticamente la gestión de la CP. También lo hace la obra colectiva "*Antela. A memoria asolagada*<sup>344</sup>", en la cual se incide en los

---

*cit., in totum*. La crítica que en esta hora se realiza de la CP gallega es muy preocupante, porque se denuncian prepotencia y engaños a los propietarios ("*os responsables están enganando ós intresados; ocultándolle-las consecuencias, empúxanos a aceptaren o descoñecido*") y una práctica concentradora opuesta a los principios comunitarios y constitucionales de protección del medio ambiente ("*para reparalo estrago ecolóxico farán falta, alomenos, cen años*"), al tiempo que advierten de la falta de respeto que se demuestra al patrimonio cultural e histórico ("*A concentración parcelaria destrúe puntos de referencia importantes para a vida cotiá dos cidadáns*": pág. 87). A resaltar que los autores de este libro no se posicionan contra la institución de la CP (reconocen incluso explícitamente que "*A concentración parcelaria como medida estrictamente económica pode ser positiva, eficaz e, se cadra, necesaria ...*"), si no contra la gestión gallega de la CP ("*...A que se está a facer agora mesmo e, sobre todo, a que está proxectada para facer nos próximos na zona da Limia alta, é inútil e inxustificable e dana seriamente o patrimonio ecolóxico e cultural*": pág. 128). No estamos hablando de historias pasadas: el libro ha sido editado en 1994.

<sup>344</sup>A. PEREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, obra colectiva dirigida por Xosé Luís MARTINEZ CARNEIRO, *Antela ..., op. cit., in totum*. La filosofía de esta obra colectiva queda resumida en estas frases extraídas de la pág. 144: "*Desde o ano 1992, os medios de comunicación comezan a investigar e opinar sobre a forma en como se estaban a levar a cabo as Concentracións Parcelarias na Limia, algo que xa viña sendo denunciado reiteradamente e desde anos atrás polos grupos ecoloxistas da comarca, da provincia, a Galicia e máis tarde do resto do Estado Español. Desde entón, a problemática suscitou xornadas para o debate, foi denunciada polos sindicatos e os partidos políticos, e chegou ó Parlamento galego e ó europeo ...*". "*Sen embargo, o goberno ... fai caso omiso; ignorou e ignora todas estas chamadas de atención. O remate da edición deste libro, as concentracións parcelarias na Limia chegaron á zona da montaña (Baltar, Calvos de Randín ...) e seguen a realizarse do mesmo xeito que na chaira*".

Es una obra multidisciplinaria, en la que colaboran historiadores, sociólogos, ecologistas, etc., con un común afán de denuncia de la debacle ecológica causada en los dominios orensanos del río Limia, con la desecación del pantano de Antela, la canalización del río y la realización de una CP de la zona poco respetuosa con el medio ambiente. No nos estamos refiriendo a un libelo infundado y difamatorio (característica que sí que hemos detectado en alguno de los libros sobre la CP francesa), si no de una obra muy bien documentada, avalada por una gran profusión de datos históricos y científicos, así como por un cúmulo de fotografías *ex ante* y *ex post* de las citadas actuaciones públicas, que no dejan lugar a dudas sobre el impacto ambiental causado en una zona que anteriormente era un paradigma incuestionable de compenetración entre actividades humanas y medio natural. Este libro retrata crudamente una forma de hacer la concentración que resulta la antítesis del modelo de CP eco-compatible que aquí propugnamos, que, a fin de cuentas, es un modelo que debería aplicarse en todas las concentraciones españolas, de acuerdo con los preceptos constitucionales, los condicionamientos del Derecho comunitario y los convenios internacionales suscritos por nuestro país, por lo que respecta a la protección del medio ambiente, la fauna y la flora.

El lamentable resultado de la gestión denunciada de la CP ha sido que los propietarios gallegos han cogido miedo a la concentración, cosa que se evidencia en Roxelio PÉREZ MOREIRA, *O ousafol dos ventos*, en la obra colectiva, dirigida por Xosé Luís MARTÍNEZ CARNEIRO, A. PEREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, *Antela ..., op. cit.*, donde, tras relatar todos los destrozos causados en el medio natural, se añade esta clara advertencia: "*Máis pesan aínda outras ameazas sobre a comarca da Limia, pois, cando sentimos anunciar un Plano de Desenvolvemento Rural para Galicia, sabemos de sobras o que isto trae consigo: fundamentalmente impulsar as concentracións ...*". Este temor es la consecuencia lógica de décadas de una CP que los interesados consideran incorrecta. Sólo con una CP eco-compatible como la que proponemos se podrá recuperar en la zona el

mismos aspectos críticos, resaltando que la gestión practicada en las zonas de CP próximas al río Limia es muy nociva para el medio ambiente, el paisaje rural, el espacio rural y la naturaleza en general, habiendo sido criticada por la práctica totalidad de los estamentos políticos y sociales, incluso a nivel del Parlamento Europeo.

La conclusión que se infiere de este libro es que aún queda mucho por hacer para que se pueda considerar implantado en España un modelo de CP eco-compatible<sup>345</sup> como el que aquí venimos propugnando. Sin embargo, hay que redoblar los esfuerzos para conseguirlo, porque inevitablemente tendremos que orientar la institución en esta dirección, ya que es un modelo al que nos abocan el Derecho comunitario<sup>346</sup> y los convenios internacionales suscritos por nuestro país<sup>347</sup>.

Lo más interesante de este tipo de publicaciones es que permiten apreciar visiones diferentes de las que nos ofrece la parafernalia editorial de las Administraciones gestoras de la CP. Aparecen así otras manifestaciones de opinión mucho más críticas con las actuaciones de CP, entre las que existen opiniones radicalmente discrepantes de la doctrina triunfalista a la que nos tiene tan acostumbrados la doctrina oficial o paraoficial. Algunas veces - como hemos visto -, estas voces críticas se manifiestan mediante libros editados por los propios autores<sup>348</sup>; pero también hay quien utiliza la vía de los artículos publicados en los más variados tipos de revistas<sup>349</sup>, como también hay quienes buscan vías de expresión más económicas, cual la típica carta al director del rotativo de turno<sup>350</sup> o incluso la inserción de webs en Internet<sup>351</sup>. Entre todos ellos, nos dan una visión de la

---

prestigio que se merece una institución tan ventajosa para todos como es la CP.

<sup>345</sup>Cfr. Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *Condicionantes ambientales de la concentración parcelaria*, en la obra colectiva *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela y Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1995, pág. 88. En opinión de esta autora, ni los beneficios de la CP gallega son tan evidentes como se proclama, "ni la forma en la que se está llevando a cabo parece la más ajustada a nuestro territorio y a las nuevas orientaciones agrícolas".

<sup>346</sup>Cfr. Serafín GONZALEZ, *As leiras do espido*, en la obra colectiva, dirigida por Xosé Luís MARTINEZ CARNEIRO, A. PEREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, *Antela ...*, op. cit., pág. 142. Hete aquí un ejemplo de lo que estamos diciendo, referido a las zonas de CP próximas al río Limia, en Ourense: "*O modelo de concentración parcelaria que se está a aplicar na Limia é contrario á Política Agraria comunitaria pois supón a roturación de bosques e terras agrícolas marxinais, ao aniquilamento absoluto da vexetación arbórea ou de mato, incluíndo a das sebes ou lindeiros naturais, baixo o pretexto de aumentar a produtividade e facilitar a mecanización*".

<sup>347</sup>Cfr. Isabel ALVAREZ y Marcos FREAN, *Bión na carreira da auga e bugallas na bosqueira*, en la obra colectiva, dirigida por Xosé Luís MARTINEZ CARNEIRO, A. PEREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, *Antela ...*, op. cit., pág. 113. En este caso, aunque la crítica se centra en las CP realizadas en Galicia, seguramente sería aplicable a muchas otras zonas de CP del resto del Estado: "*Mentres a lexislación e os convenios internacionais procuran a defensa dos lamazais e avogan pola conservación da biodiversidade, actuacións como as desenvolvidas na Limia producen alteracións que se manifestan nos procesos biolóxicos, ecolóxicos, climatolóxicos e sobre todo a perda irreversible dos recursos naturais potencialmente útiles*".

<sup>348</sup>La conclusión a extraer de esta constatación es que muy mal se ha de ejecutar la CP para que haya propietarios afectados que se vean impulsados a gastarse su dinero en la publicación del correspondiente libro crítico, atacando las actuaciones de CP, por considerar que se ha atentado contra sus derechos e intereses legítimos. Entendemos que eso no se hace por capricho. Sin perjuicio de que algunos de esos libros parezcan auténticos libelos o panfletos, convendría que las Administraciones gestoras afectadas reflexionaran sobre ello, porque seguramente, bajo tanta crítica exaltada, existe una problemática de fondo que no se ha resuelto adecuadamente. Un análisis distendido y sin prejuicios de estas autoediciones podría servir para evitar que idénticos problemas se reproduzcan en el futuro.

<sup>349</sup>*Vid., ad exemplum*, Association de Coopération Inter-Régionale "Les chemins de Saint-Jacques de Compostelle", *Evaluation. Les chemins de Saint-Jacques de Compostelle*, "Routes", nº 3, febrero de 1995. Esta asociación cultural aprovecha la citada revista editada por "Coopération Culturelle Européenne", del Consejo de Europa, para denunciar que a menudo las actuaciones de CP atentan contra el patrimonio cultural rural. Así, partiendo de la evidencia de que "*l'état de fragilité des chemins de Saint-Jacques et du patrimoine qui les jalonnent*", se advierte en ella que "*de nombreuses parcelles, ainsi que des ponts sont détruits en raison du remembrement des terres*". De acuerdo con la concepción eco-compatible de la CP que proponemos, en cambio, se deberían aprovechar las actuaciones de CP para mejorar en lo posible este patrimonio cultural del mundo rural.

<sup>350</sup>*Vid., ad exemplum*, la carta al director del diario "El Mundo" publicada en su edición del 8 de julio de 2000, bajo la rúbrica *Concentración parcelaria*, en la que unos propietarios extremeños se quejan de la falta de transparencia de las actuaciones de CP y del arranque indiscriminado de "encinas y alcornoques centenarios, pinares ...".

<sup>351</sup>Las protestas que utilizan la vía de Internet suelen pertenecer a organizaciones ecologistas y

CP procedente de los propios interesados, que no siempre coincide con la perspectiva que ofrecen las Administraciones gestoras de estas actuaciones públicas.

## 2.2 La detección de las carencias de la CP, como paso previo para su superación

Al margen del fenómeno social de las autoediciones críticas que acabamos de exponer, la dogmática española sobre la CP peca, en general, de una innata inclinación al panegírico de la institución, de la que se suelen resaltar con mucho más énfasis sus innegables efectos positivos que sus desventajas. Incluso algún agrarista clásico, deslumbrado por el descubrimiento de la institución, a mediados del siglo XX, ensalzó la CP como la panacea universal de todos los males que afligen al sector agrario<sup>352</sup>, lo cual, con todos los respetos, se nos antoja un despropósito. Tan generalizada benevolencia expositiva puede obedecer a motivaciones bien distintas:

- En el caso de la doctrina tradicional, posiblemente esté condicionada por el carácter oficial - o, como mínimo, paraoficial - de la doctrina publicada durante los años de la introducción de la CP en España.

- En el caso de la doctrina más recientemente publicada, la causa puede ser más compleja. Creemos que existe, en primer lugar, un exagerado mimetismo respecto a la doctrina tradicional (que seguramente desaprobaban los mismos autores mimetizados, porque las circunstancias actuales se parecen bien poco a las que motivaron sus publicaciones de los años cincuenta y sesenta). En segundo lugar, advertimos que - a diferencia de lo que acaecía a mediados de siglo - la mayor parte de los estudios sobre la CP publicados en el curso de las dos últimas décadas tienen un regusto academicista y parecen ser el fruto de lecturas de otros autores, las opiniones de los cuales suelen asumirse acríticamente. Al haber sido elaborados por personas alejadas de las labores profesionales de la concentración, ignoran los inconvenientes que estas actuaciones provocan a muchos propietarios afectados. Y sin embargo, la realidad diaria nos demuestra que la CP no es una labor tan idílica, agradable y pacífica como nos la pintan.

Frente a esta desmedida manifestación primigenia de exégesis panegírica, algunos autores - pocos aún, hay que reconocerlo - han empezado a tomar conciencia de que, en materia de CP, no todo son satisfacciones por doquier, si no que también existen muchos aspectos perfeccionables. Como quiera que para conseguir este perfeccionamiento de la regulación y de la gestión lo primero a hacer es un reconocimiento de que no todo funciona como sería deseable, interesa conocer estas primeras voces doctrinales que han reparado en los inconvenientes que se pueden derivar de la concentración. Así, pues, aunque puedan resultar molestos a los gestores más acomodaticios y sumisos al poder constituido, bienvenidos sean los planteamientos doctrinales que no tienen inconveniente en reconocer las carencias de la CP que actualmente se realiza. De tales críticas surgirán, sin duda, ideas aprovechables e incluso necesarias para la renovación de esta institución, que tan anquilosada se ha quedado en nuestro país, primero por la desidia del legislador estatal y después por la aún más incomprensible vagancia legislativa que en esta materia están demostrando buena parte de las CC. AA.

Creemos que se puede ser un firme partidario de la CP, sin necesidad de llegar a los

---

cinagógicas, preocupadas por los daños causados con la CP al medio ambiente, la flora y la fauna. Algunas de estas críticas son muy constructivas y comedidas, como la del comunicado insertado en su web por la "Sociedad de Ciencias Naturales GOROSTI", en el que se aboga por un modelo de CP eco-compatible semejante al que aquí defendemos. Así, se reconocen las bondades que puede tener la CP cuando se ejecuta correctamente ("entendemos que la ejecución de la concentración agrícola es necesaria para la modernización y racionalización de la agricultura, pero ésta no debe minusvalorar y destruir otros recursos importantes como la caza, el paisaje y el medio ambiente en general"), y si se critica la gestión llevada a cabo en Navarra, no es porque se posicionen en contra de la CP, si no porque se considera que "la concentración parcelaria ha provocado en aquellos términos donde se ha ejecutado una simplificación del paisaje y una pérdida substancial de metros lineales y hectáreas de barrancos, ribazos y ezpuendas con vegetación autóctona que constituyen el principal lugar de cría, refugio y alimentación de las especies de fauna salvaje en las zonas agrícolas". Se trata de una nueva denuncia del efecto simplificador que ha estigmatizado hasta ahora las CP españolas. Crece así la demanda social de una CP eco-compatible.

<sup>352</sup> Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., pág. 28.

precitados comentarios maximalistas, que parecen más destinados a congratularse con las autoridades de turno que a hacer un análisis desapasionado de esta institución jurídica. Y, si tan exagerados elogios a la CP respondían a la intención de conseguir más fácilmente su aceptación por parte de los afectados, hemos de decir que también sobra esa intencionalidad paternalista. La experiencia diaria de la concentración enseña que lo que más agradecen los profesionales agrarios es que se sea franco en las exposiciones, explicándoles todos los detalles de la CP. Este espíritu crítico le es exigible igualmente al investigador, que ha de saber hallar no sólo las ventajas, si no también los inconvenientes y las limitaciones de la institución. Es preciso valorar los beneficios que se derivan de la CP, pero sin olvidar que también presenta serios inconvenientes. Es por ello que, buscando el planteamiento más equilibrado y coherente, entendemos que - una vez enaltecidas sobradamente las excelencias de la CP -, hemos de constatar que este tipo de actuaciones públicas dista mucho de ser el bálsamo que ha de curar todos los males de la agricultura, como acabó reconociendo la doctrina clásica<sup>353</sup>.

Se debería seguir el ejemplo de Fermín CABALLERO<sup>354</sup>, cuando, al apostar por su modelo rural de los "cotos redondos acasados", se adelantaba a las críticas que esperaba recibir, admitiendo que lo que ahora denominamos "concentración parcelaria" (por aquel entonces aún no se utilizaba esta terminología en nuestro país) presenta algunos problemas que permiten oponerle las consiguientes objeciones. Admite, en primer lugar, que "menguada sería mi razón si ... no hubiera pensado en las dificultades con que se ha de tropezar, y en la manera de superarlas". Acto seguido, haciendo un ejercicio de autocritica que notamos a faltar en todas las publicaciones oficiales sobre la CP, añade: "*Preocupado, hasta la obcecación, en favor de mi pensamiento debería yo estar, si imaginara que no tiene inconvenientes, que no se le harán objeciones*". Entendiendo que la postura de la ocultación de los inconvenientes que genera la institución puede resultar contraproducente, este clásico agrarista español nos enseña cuál debería ser la actitud de nuestras Administraciones gestoras, al referirse a las actuaciones de CP: "*En prueba de que conozco muchos de aquellos y bastantes de estas, voy á anticiparme á los censores, esforzando cuanto me sea dable los argumentos, y contestándolos como entiendo que procede*".

En esta inteligente línea crítica se manifiesta IGLESIAS PIÑEIRO<sup>355</sup>, que, aun reconociendo que la CP "aparece como primera medida de reactivación pues se trata del único instrumento legal, en España, de reorganización de la propiedad" (hemos de entender que se refiere a la reordenación de los terrenos rústicos, puesto que la propiedad urbanística tiene un similar sistema de reordenación de la propiedad), desmitifica esta mejora, aduciendo que "ni las consecuencias de la C. P. son tan directas o lineales (vemos como se abandonan fincas y caminos de zonas concentradas) ..." y critica la gestión que de ella se está haciendo: "... ni la forma en la que se está llevando a cabo parece la más ajustada a nuestro territorio y a las nuevas orientaciones agrícolas".

Si bien no podemos compartir enteramente el desmerecimiento de la institución que comporta esta última visión doctrinal, entendemos que es saludable que se plantee la polémica, porque no era razonable que se tratara de erigir la CP como la fórmula mágica para la corrección de todos los desequilibrios que se producen en el espacio rural. Aplicando este planteamiento crítico, también han reconocido algunos inconvinientes de la CP autores como MAYA FRADES<sup>356</sup>, para quien "de su acción no sólo se desprenden aspectos positivos, si no también conlleva efectos negativos a las explotaciones

---

<sup>353</sup> Vid., por todos, Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, op. cit., pág. 28, según cuya autorizada voz, "equivocadamente se había considerado que la concentración parcelaria resolvería la totalidad de los problemas de la zona, cuando en realidad lo que se pretendía y conseguía era solucionar los inconvenientes derivados de la diseminación parcelaria".

<sup>354</sup> Fermín CABALLERO Y MORGAY, op. cit., 1864, pág. 229.

<sup>355</sup> Elena IGLESIAS PIÑEIRO, op. cit., pág. 88.

<sup>356</sup> Antonio MAYA FRADES, *Cambios en la ...*, op. cit., pág. 202, se fija predominantemente en las limitaciones de la institución, asegurando que "sólo resuelve aquellos problemas más superficiales, los que se refieren a la morfología agraria" (en realidad, la CP hace mucho más que esto, como venimos demostrando), al tiempo que apunta como principal inconveniente el fomento de la agricultura a tiempo parcial: "al reagrupar las parcelas que componen una explotación incita a sus propietarios a cultivarlas directamente, pero no invierten en la compra de medios de producción técnicos, si no que alquilan sus servicios a otros campesinos de este espacio, o sea, hacen uso de la agricultura a tiempo parcial".



que poseían tierras en arrendamiento", y DE LA RIVA FERNANDEZ<sup>357</sup>, que alude a las que denomina "las dos limitaciones fundamentales de este tipo de medidas". Otros autores centran sus voces críticas en la forma de gestionar la CP que tienen algunas Administraciones autonómicas. La que se lleva la palma y queda peor parada en este aspecto es la *Xunta* de Galicia, cuya gestión es duramente criticada por autores como GARCIA ANÓN e IGLESIAS PIÑEIRO<sup>358</sup>.

Nuestra jurisprudencia también ha sabido reconocer que, aparte de ventajas, la institución también tiene sus inconvenientes. La STS de 10.6.1977 (Arz. 3359) ya advertía que la CP "inevitablemente implica riesgos para los titulares afectados", al tiempo que ponía como ejemplo práctico el de la preclusividad de las BDF, señalando que "con más o menos acierto" el legislador había establecido que "las posibles correcciones, en la calificación y señalamiento de coeficientes a los terrenos, se hagan en una fase preliminar, cuando aun se ignora cuáles vayan a ser sus concretos adjudicatarios ...". Ésta es una más de las carencias a corregir.

A nivel del Derecho comparado, la Administración gestora del "*remaniement parcellaire*" del Cantón suizo de Vaud también nos brinda un sano ejemplo de autocrítica, admitiendo en sus publicaciones oficiales que no todo son ventajas, en materia de CP<sup>359</sup>.

Las sentencias del TEDH que condenan a las Administraciones austríaca y francesa por los perjuicios causados con sus actuaciones de CP no hacen si no confirmar que la CP también tiene algunos efectos indeseados, ya que afecta a los derechos de los partícipes. Siguiendo en el plano internacional, hemos de dejar constancia de las advertencias formuladas por la FAO - organismo de la ONU que, como venimos evidenciando, está auspiciando la implantación de la CP por todo el mundo, y muy especialmente en los países menos desarrollados -, sobre la problemática social que pueden generar estas actuaciones públicas, si no se adoptan los antidotos necesarios para evitarla, ya que, al facilitar la mecanización de las explotaciones, se necesita menos mano de obra para gestionarlas, lo que aumenta el nivel de paro existente<sup>360</sup>.

---

<sup>357</sup>Según Juan DE LA RIVA FERNANDEZ, *La política de concentración parcelaria en Aragón*, "Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 151, enero-marzo de 1990, pág. 229, es preciso criticar "por una parte su parcialidad, al no afrontar de lleno el problema del minifundismo; por otra el hecho de que se realiza en el marco de las propiedades y no de las explotaciones. Consecuencia de esto último es que las explotaciones finalmente operativas se integren por varias parcelas, que de otra forma podrían estar unidas o, al menos, más próximas; así como el que algunas propiedades y parcelas sufran una posterior partición para atender anteriores compromisos de arriendo o aparcería".

<sup>358</sup>Vid., *ad exemplum*, María GARCIA ANÓN, *op. cit.*, pág. 174. La conclusión de este trabajo de investigación de la Universidad de Santiago de Compostela es que la gestión de la *Xunta* no aplica criterios de optimización del gasto público, en orden al desarrollo sostenible de la región, "*nin sequera se chega á realización de pasos previos, como é a análise do impacto ambiental*". La crítica doctrinal adquiere un cariz de denuncia cuando el estudio apunta que "*intereses políticos e económicos antepóñense a razóns ambientais ou, simplemente, trátase dunha inadecuada xestión por parte dos decisores políticos e da Administración*". Vid. También Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *op. cit.*, pág. 88. Después de reconocer los beneficios que pueden obtenerse con una CP bien gestionada, esta ingeniera agrónoma pone el dedo en la llaga, al matizar que no es la solución para todos los problemas del campo gallego "ni la forma en la que se está llevando a cabo parece la más ajustada a nuestro territorio y a las nuevas orientaciones agrícolas". Como prueba, arguye que "vemos como se abandonan fincas y caminos de zonas concentradas".

<sup>359</sup>Vid. Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 20. Con la sinceridad que sería exigible a todas las Administraciones en sus promociones de la CP, el *Service des Améliorations Foncières* - Administración gestora de la CP en el Cantón suizo de Vaud - reconoce que de la CP se deriva toda una serie de inconvenientes, entre los que relaciona los siguientes: "*Modifier les limites d'un domaine, abandonner des parcelles transmises de père en fils, assainir les terrains, créer des voies d'accès et devoir participer en plus aux frais de telles opérations, voici des problèmes considérés comme insurmontables dans le monde agricole ...*". Hay que precisar que éste último inconveniente - el de la contribución a los gastos de las operaciones - no se da en las CP españolas, porque lo impide la previsión legal del art. 171.4 de la LRDA, que estatuye la gratuidad de la CP.

<sup>360</sup>Vid., *ad exemplum*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura*, *op. cit.*, punto 18. Es muy significativo el reconocimiento que en esta obra se hace de que "una preocupación que todos señalaron se refería a la tendencia general hacia la concentración parcelaria en una amplia muestra de países". Seguidamente, se expresa el motivo de tan generalizada preocupación: "aunque ello elevaba la productividad y la competitividad y daba resultados positivos, ante la casi total ausencia de redes de seguridad social el proceso también marginaba a los pequeños productores y contribuía al desempleo y a la pobreza".

Huyendo, pues, de enaltecimientos imponderados que a nada conducen, conviene identificar los inconvenientes de la institución, como primer e ineluctable paso para la prevención y minimización de los efectos indeseados que de ella se derivan. Concretamente, en lo que atañe al crecimiento del paro que genera la mecanización del campo propiciada por la CP, la misma FAO ha marcado a todos los Estados una pauta a seguir, que sintoniza de lleno con la apuesta de la Unión Europea por el desarrollo rural integrado y sostenible, en cuyo marco tienen actualmente su mejor ubicación las actuaciones de CP. Esta es la filosofía subyacente de la "Carta del campesino"<sup>361</sup>: primero se conmina a los Gobiernos a fomentar la CP ("En los países donde la eficiencia productiva se vea entorpecida por una grave fragmentación de la propiedad, los gobiernos deberán estudiar la adopción de medidas para: i) Intensificar los esfuerzos destinados a unificar las propiedades fragmentadas y dispersas a fin de mejorar la productividad y la gestión asegurando al mismo tiempo que esa unificación no perjudique los intereses de los arrendatarios"); acto seguido, empero, se les insta a "combinar las medidas de concentración de propiedades fragmentadas con programas de desarrollo de comunidades y zonas, en particular para conseguir empleos para la mano de obra desplazada por las medidas de concentración parcelaria".

El otro gran inconveniente que presenta la CP es el de la intromisión que representa esta mejora en el derecho de propiedad. Esta incidencia negativa ha sido reconocida explícitamente por el TS, en alguna de cuyas sentencias se ponen en evidencia esos inconvenientes, para frenar los efectos de los cuales impone a las Administraciones gestoras de la CP el ya analizado principio de intervención mínima, que informa las STS de 14.6.1988 (Arz. 4605) y 3.11.1992 (Arz. 8920), especificando el F. J. 2º de esta última sentencia que la CP se ha de llevar a cabo "procurando dejar inalterado en lo posible - respetando la equidad y la autonomía privada - el estado de derecho preexistente y en el cual se debe de incidir sólo en aquella medida que resulte estrictamente precisa para lograr tal finalidad social".

El legislador estatal de 1973 parece ser que también compartía estos criterios jurisprudenciales. Cuando menos, ésta es la impresión que se extrae al analizar el contenido normativo de la LRDA, en cuyo articulado hay muchos preceptos que se pueden considerar inspirados en el principio de intervención mínima que pregona el TS.

La CP se ejecuta a través de una serie de actos administrativos que inciden abundantemente en el ámbito privado de los derechos de los ciudadanos por ellos afectados, como señala la citada STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), según la cual, la CP produce una "profunda mutación en la titularidad dominical". Es por ello que el legislador ha decidido imponer el principio de intervención mínima, del que podemos encontrar sendas manifestaciones en los artículos 172.b), 175, 176, 180.2, 183, 187, 188.1.b), 195, 203, 204.2, etc.

En resumidas cuentas, la CP es una mejora que aporta reconocidos beneficios socioeconómicos y jurídicos, pero también comporta inconvenientes, que, lejos de ocultarse, han de ser objeto de debate, con el objetivo de superarlos en la medida en que sea posible, perfeccionando la gestión y la regulación de esta institución, que ya tiene medio siglo de vigencia en nuestro país y aún no ha dado de sí todo lo que de ella cabría esperar.

### **3. Vigencia y porvenir de la CP**

La mejora de CP está adquiriendo una progresiva importancia en el seno de las actuaciones que los poderes públicos realizan en pos del reequilibrio territorial entre las zonas rurales y urbanas.

En el plano internacional, la preponderancia actual de la CP queda especialmente demostrada en países como Alemania, donde la Administración gestora se encarga de la coordinación de todas las actuaciones públicas con incidencia sobre las zonas a concentrar, y en Francia, donde se reconoce unánimemente que el "*remembrement rural*" se ha convertido en el procedimiento más utilizado entre todas las modalidades previstas de "*aménagement rural*", e incluso existen revistas especializadas en la materia.

Por otra parte, el porvenir de la CP en todo el mundo queda garantizado por el interés que en

---

<sup>361</sup>Cfr. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Carta del campesino ...*, op. cit., in totum.

ella están mostrando las más prestigiosas organizaciones internacionales. Los organismos de la ONU, en concreto, contribuyen eficazmente a la expansión de la CP en todo el mundo, dados los beneficios que esta mejora reporta en todas las zonas donde se aplica, como un instrumento al servicio del desarrollo rural, puesto que de esta manera también se contribuye a la consecución de objetivos de la ONU tan variados como la lucha contra el hambre en el mundo, la consecución de asentamientos humanos dignos, la reforestación del planeta o la pacificación interna de los países latinoamericanos. Se demuestra así cuán amplia es la utilidad que puede ofrecer la CP para la resolución de muchas de las necesidades que se plantean en el espacio rural en todo el mundo. Lo único que se precisa es tener bien presente que esta mejora sólo es una técnica utilizable a todos estos efectos conjuntamente con otras medidas que persigan similares objetivos.

En España, se puede afirmar que ya están superadas las dificultades que la CP tuvo para su implantación a mediados del siglo XX, momento en el que se presentaron innumerables dificultades en este sentido, porque la nueva regulación de la CP chocaba frontalmente con la tradición jurídica, económica y social del mundo agrario español. Estas dificultades de implantación hicieron tambalear incluso los criterios defendidos por autores tan juiciosos como GONZALEZ PEREZ, que llegó a cuestionar abiertamente la viabilidad socioeconómica y jurídica de la CP.

Actualmente, en cambio, la situación es muy diferente. Nos hallamos con ejemplos como el del legislador navarro, que ha demostrado tener una confianza extraordinaria en la institución, hasta el extremo de que, en la LFRIA, ha potenciado de tal forma el procedimiento de CP que incluso considera incluidas en él las actuaciones relacionadas con los regadíos. Y otro tanto podríamos decir de los legisladores cántabro y gallego, que - a fines de los años 2000 y 2001, respectivamente - ya han aprobado sus segundas Leyes autonómicas de CP.

Esta presencia destacada de la CP también se deja notar a nivel sociológico (con un impacto más acentuado, lógicamente, en las zonas de CP, donde suele convertirse en uno de los motivos de conversación que más motivan al campesinado). Por su parte, los partidos políticos llevan esta polémica a sus programas políticos, formulando en ellos las propuestas que cada formación política considera más idónea en cada caso. Incluso las Universidades cada vez dedican más atención al conocimiento de la CP, introduciéndola progresivamente en sus planes de estudios y elaborando fundamentados estudios sobre esta institución.

En definitiva, la CP está presente en nuestra sociedad como no lo había estado jamás, y aún lo podrá estar más en el futuro, puesto que la nueva orientación de la PAC ha hecho extensiva a toda la UE la percepción que en el curso de los años ochenta manifestó MILAS CLIMENT respecto a Francia, en lo que atañe a la tendencia a la ampliación del tamaño de las fincas rústicas. Por eso nos resulta aún más incomprensible la apatía que - con las honrosas excepciones que venimos comentando - está demostrando el mundo jurídico hacia esta mejora.

Con las miras puestas en el futuro, la CP cuenta con un entorno comunitario francamente favorable a la institución, en primer lugar por la cofinanciación de estas actuaciones, y en segundo lugar por la positiva influencia que la construcción europea ejerce sobre el sector agrario (principal destinatario de sus ayudas), fomentando visiblemente la modernización de las unidades de producción que son las explotaciones agrarias.

Las perspectivas de futuro son, pues, muy halagüeñas - aquí y en el resto del mundo -, confirmándose de este modo los buenos auspicios formulados años atrás por la precitada asociación francesa ANDAFAR, que, haciéndose eco de las conclusiones de unas jornadas celebradas en Francia el año 1985 sobre el futuro de la CP, las resumía afirmando con rotundidad que *"le remembrement représente donc un investissement porteur d'avenir "par son acquis (procédure originale, participation à l'aménagement communal), autant que par "ce qu'il peut devenir": un outil diversifié et intégré dans l'aménagement global de la commune"*.

Estas bien elaboradas palabras de clausura podrían muy bien resumir el contenido de nuestra tesis, porque se expresan - o, al menos, se dan por entendidas - muchas de las ideas que venimos propugnando para la futura regulación española de la CP: la convicción de que la CP es un mecanismo que ha sido útil en el pasado y lo puede seguir siendo en el futuro, la necesidad de ir adaptando esta institución a las necesidades de cada momento, la concepción

de la CP como un instrumento más que ha de funcionar coordinadamente con otras medidas de desarrollo rural y , finalmente, la reordenación de su teleología, a fin de que la CP no se circunscriba al ámbito de la reordenación de la propiedad fundiaria de las explotaciones agrarias, si no que pueda servir mejor al reequilibrio territorial entre las zonas rurales y las urbanas, a cuyo objeto también se ha de aplicar la concentración al logro de los nuevos cometidos que hemos ido señalando, como el fomento de la diversificación económica en la zona beneficiada, la ampliación de los servicios públicos, las comunicaciones, la gestión de la naturaleza, la protección del medio ambiente, etc.

Si se respetan estos parámetros de actuación, la CP tiene un potencial aún por descubrir en nuestro país, razón por la que consideramos que su porvenir está plenamente garantizado, especialmente si se aprueba, como propugnamos, una nueva Ley de CP. A este respecto, hemos de recordar que, a diferencia de los más avanzados países comunitarios, en España se ha dejado degradar la institución jurídica de la CP hasta el extremo de que aún está regida por la LRDA, una Ley preconstitucional del año 1973. Lo que resulta más preocupante, no obstante, es que, no sólo se deja petrificada la legislación de la CP, si no que se ha impuesto un alto grado de desidia institucional, como consecuencia de la que las actuaciones de CP han entrado en franca decadencia en gran parte del territorio nacional desde hace muchos años.

Si, como hemos visto, España es uno de los países que tiene más acentuada la doble problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria, habría que preguntarse por qué no se adoptan las medidas adecuadas para el fomento de este tipo de actuaciones públicas tan necesarias para la racionalización y el fomento de la competitividad de nuestras explotaciones agrarias.

No se puede atribuir la pérdida relativa de peso de la CP a la incorporación de nuestro país a la Unión Europea, puesto que el efecto comunitario ha sido beneficioso a estos efectos, aquí y en todos los otros Estados miembros, como reconoce la doctrina mayoritaria.

Por otra parte, es fácilmente constatable que el descenso de las actuaciones de CP es persistente, no ya desde la adhesión española a las Comunidades Europeas, si no incluso desde los años setenta, como demuestra LAMO DE ESPINOSA en uno de sus últimos estudios sobre la realidad actual y los antecedentes inmediatos de la agricultura española. De acuerdo con los datos aportados por este exministro de Agricultura, si en los años sesenta se concentraba un promedio anual de 300.000 hectáreas por año, esta cifra ya había bajado a la mitad a mediados de los años setenta. Después de unos años de ligera recuperación, a comienzos de los años ochenta las cifras emprendieron un nuevo descenso que aún no se ha frenado en el momento actual en la mayor parte de las CC. AA.. Muchas pueden ser las causas de esta especie de desencanto concentrador. El propio LAMO DE ESPINOSA apunta las principales: la fusión de los antiguos INC y Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, el hecho de que durante los primeros años se concentraron las zonas más fáciles, y - cosa más preocupante para la CP - las transferencias a las CC. AA. en materia de agricultura.

La simple enumeración de estas causas demuestra que la pérdida de ritmo de las actuaciones de CP no es un problema de este o de aquel Gobierno, si no que es el resultado de un preocupante desinterés crónico de nuestras estructuras de poder, que - en los últimos decenios y bajo los más diferentes regímenes políticos, y tanto a nivel estatal como autonómico - han rehusado en todo momento su obligación de preparar las explotaciones agrarias españolas para el alto grado de competitividad que los tiempos modernos exigirían, no ya para progresar, si no incluso para continuar subsistiendo.

La solución no es, pues, renunciar a la CP (cosa que supondría ignorar la tendencia general que existe en todo el mundo al fomento de esta mejora, como confirman las últimas publicaciones de la FAO), si no, bien al contrario, atacar decididamente, mediante esta mejora, la grave problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria que afecta a nuestras explotaciones agrarias. Para conseguirlo, lo primero que hay que hacer es renovar la institución con una regulación moderna e innovadora, como ya han sabido hacer en toda Europa (e incluso en África, en el caso de Marruecos, país que está renovando actualmente su regulación de la CP, demostrando así una visión de futuro que aquí notamos a faltar en este aspecto).

## VI. LA ADMINISTRACIÓN GESTORA DE LA CP

### 1. La gestión de la CP, *de lege lata*

#### 1.1 *De la Administración unitaria a la pluralidad administrativa del Estado autonómico*

En el curso del medio siglo que ha permanecido vigente en España, la gestión de la CP ha sido protagonizada por diferentes organismos, que le han dado más o menos empuje, según las circunstancias sociopolíticas que se vivían en cada momento:

- En su etapa inicial, de carácter experimental, las escasas concentraciones que se realizaron fueron gestionadas por el Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, primer organismo que tuvo competencias en España en materia de CP.

- Bien pronto, esas competencias serían asumidas por el Instituto Nacional de Colonización, que, haciendo honor a su nombre, se dedicó prácticamente en exclusiva a las actividades colonizadoras, relegando ostensiblemente las actuaciones de CP.

- El primer organismo público que se dedicó de manera específica a la gestión de la CP fue el Servicio de Concentración Parcelaria. Cumpliendo el aserto según la cual todo organismo que se crea tiende a potenciar sus competencias y funciones, la gestión de esta etapa histórica se caracterizó por una ampliación de los objetivos de la CP, hasta el extremo de que el propio Gobierno tuvo que reconocer (*vid.* la exposición de motivos del Decreto 1/1964, de 2 de enero, sobre ordenación rural), que se habían sobrepasado ampliamente los límites de la CP.

- La potenciación de la CP hasta los límites de la ordenación rural forzó la creación de un nuevo organismo que abarcara ambos tipos de actuaciones públicas. Así nació el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

- Finalmente, a principios de los años setenta, se creó el último organismo encargado de la gestión de la CP bajo la égida de la Administración General del Estado, a raíz de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 supuso la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de criterios de gestión autonómica de la CP, pasando de una Administración gestora única e indiferenciada a un nuevo modelo pluriforme de gestión de la CP, en base al que cada C. A. ha podido establecer sus propios criterios de gestión y, huelga decirlo, su propia Administración gestora de la CP.

Aun así, el IRYDA subsistió durante muchos años, hasta la aprobación del Decreto 1055/1995, de 23 de junio, del Ministerio de la Presidencia, por el que se reformó la estructura orgánica del MAPA, con el fin de adaptarla a las nuevas exigencias derivadas de la reforma de la PAC, así como a la pérdida de competencias derivada de la culminación del proceso de transferencias a las CC. AA., en materia de agricultura. Uno de los organismos más afectado por esa pérdida de competencias era precisamente el IRYDA, ya que, al haber asumido todas las CC. AA. las transferencias relativas a reforma y desarrollo agrario, había quedado prácticamente sin funciones. Es por ello que el Gobierno central decidió la desaparición de este organismo, por la vía de su integración, junto con el ICONA, en el organismo autónomo administrativo Parques Nacionales, asumiendo sus funciones subsistentes, en materia de desarrollo rural, conservación de la naturaleza y diversificación de la actividad económica en el mundo rural, la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza.

De este modo, pasaba a la Historia el último símbolo orgánico de la gestión centralizada de la CP en el Estado español, si bien ya hacía años que no ejercía esa función, dado el vaciado de competencias que le había supuesto el proceso de transferencias de estas actuaciones públicas a las CC. AA. Cabe recordar, en todo caso, que en buena parte del Estado el régimen jurídico vigente de la CP es aún el establecido en la LRDA.

#### 1.2 *La gestión de la CP en el seno del Estado autonómico*

### 1.2.1 Exigencia jurisprudencial de un nuevo *modus operandi* en la gestión de la CP

La asunción por las diferentes CC. AA. de las competencias agrarias previstas en el art. 148.7a CE ha determinado la implantación en España de una nueva forma de gestión de la CP, más próxima a los propietarios afectados. Esta diversidad de regulaciones y de fórmulas de gestión de la CP no se ha de ver como un factor negativo, si no como uno de los beneficios aportados por el Estado de las autonomías.

Lo que se precisa es saber aprovechar esta ventaja para conseguir una CP más bien adaptada a las exigencias socioeconómicas de cada lugar, en la línea que ha marcado la jurisprudencia. De conformidad con los criterios establecidos al efecto por el TS, los gestores autonómicos de la CP no se pueden dejar arrastrar por la rutina del "siempre se hizo así", si no que se han de aplicar intensamente a una labor de adecuación de estas actuaciones a la realidad de las zonas a concentrar. Y eso vale tanto para las CC. AA. que - haciendo uso de las competencias legislativas que se les han transferido - han aprobado su propia regulación de la CP como para aquellas otras que se han dormido en los laureles y aún se rigen por el vetusto texto refundido 1973.

La sentencia que, a nuestro juicio, mejor ha resumido las implicaciones que la implantación del Estado autonómico ha de tener en materia de gestión de la CP es la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011). A tenor de su F. J. 3º, la gestión autonómica de la CP ha de partir de las siguientes consideraciones jurídicas:

1ª) Las normas jurídicas se han de aplicar de acuerdo con la realidad social del momento y del lugar en que han de ser aplicadas: "... conformarse en Galicia con la mínima publicación exigida por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es por un lado desconocer la realidad del País Gallego ... y, por otro lado es no valorar en la interpretación de las normas la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas señalado en el artículo 3 del Código Civil ...".

2ª) La transferencia a las CC. AA. de la competencia sobre CP tiene el objetivo de facilitar una gestión de esta mejora más ajustada a las respectivas peculiaridades: "... habida cuenta de acontecimientos como el reconocimiento constitucional en 1978 de la autonomía a ciertas nacionalidades y regiones para administrar el interés general en forma más adecuada a las características de cada una ...".

3ª) Aunque se sigue aplicando la LRDA, la gestión autonómica ha de ser diferente de la que se practicaba cuando era competente en la materia la Administración central del Estado: "... precisamente como consecuencia de esas previsiones constitucionales y estatutarias se ha transferido a la Comunidad Autónoma gallega la competencia en las operaciones de concentración parcelaria, y ello no debe significar solamente el cambio en los funcionarios que van a dirigir ese procedimiento (antes órganos estatales y en lo sucesivo órganos autonómicos), si no sobre todo ha de suponer un cambio en los modos de aplicación de la norma, aunque sea la misma, para hacerla operar de la manera más satisfactoria en el circunstanciado concreto del país Gallego, en cuyo interés general y de sus habitantes debe ser interpretada por la Administración autonómica, pues esa es la razón de ser de la misma".

### 1.2.2 Tendencia a la externalización de las tareas de CP

La CP es una actuación administrativa, como ya hemos glosado *supra*, lo que implica que las actuaciones de CP han de seguir las pautas de un procedimiento administrativo (en este caso, de carácter especial), y, por tanto, se ha de llevar a cabo bajo la responsabilidad de la Administración pública que tiene asumida esa competencia. Ello no impide, sin embargo, que también se pueda realizar una gestión indirecta de la CP, bien sea mediante convenios de asistencia técnica con empresas públicas de la misma Administración autonómica, bien sea contratando directamente los servicios de empresas especializadas, en régimen de *outsourcing*.

A diferencia de lo que sucedía en tiempos del extinguido IRYDA, las CC. AA. muestran una buena predisposición a la externalización de estas actividades, al haber comprobado que esta

fórmula de gestión permite optimizar los recursos personales disponibles, de manera que con muy poco personal se puede controlar la legalidad y la calidad técnica de las tareas de concentración. Es por ello que la transferencia de la gestión de la CP a las CC. AA. ha comportado una progresiva tendencia al *outsourcing* o gestión externa de las múltiples operaciones que integran este complejo procedimiento administrativo, en línea con lo que se está haciendo más allá de nuestras fronteras. Tal externalización de servicios se está canalizando preferentemente a través de empresas especializadas en la materia, que tanto pueden ser públicas como privadas. Es éste un factor que diferencia la gestión autonómica del sistema de gestión directa que se había aplicado sistemáticamente en tiempos del ahora extinto IRYDA.

Se ha producido, en efecto, una derivación de las labores de ejecución de la CP hacia empresas ya existentes o creadas al efecto, con el manifiesto objetivo de flexibilizar y mejorar la eficacia de estas actuaciones públicas, sin perder el control público. La razón de este auge de la gestión externa de la CP es, a nuestro entender, la convicción de que las actuaciones administrativas han de ser desarrolladas por organizaciones cada vez más ágiles, eficaces y eficientes, lo que no es fácil conseguir con unas estructuras administrativas mastodónticas, lentas y anquilosadas, que entorpecen el cumplimiento del mandato constitucional ex art. 103.1 CE, relativo a la eficacia de las Administraciones Públicas.

En principio, pues, no habría nada que objetar a esta nueva forma de gestión. Es muy saludable que se intente agilizar la gestión de la CP, buscando a este objeto fórmulas alternativas que eviten el crónico desbarajuste de nuestras Administraciones Públicas, que tan a menudo han venido denunciando la doctrina y la ciudadanía en general. Además, las principales empresas que asumen esta forma indirecta de gestión - pensemos, por ejemplo, en "Riegos de Navarra, S. A.", "Regs de Catalunya, S. A." (REGSA) y "Transformaciones Agrarias, S. A." (TRAGSA) - están especializadas en la gestión de las tareas que se les encomienda, y disponen de medios técnicos más sofisticados y avanzados que las Administraciones titulares de la competencia, a la vez que se rigen por los más modernos criterios privados de gestión, primando en su gestión la optimización de los recursos disponibles.

Por otra parte, este tipo de gestión indirecta no impide que se pueda continuar considerando la CP como una actuación administrativa - puesto que todos los actos son aprobados por los responsables de la Administración competente -, ni supone el arrinconamiento del objetivo (inseparable de toda Administración agraria) de conseguir la necesaria rentabilidad social de las actuaciones administrativas.

El principal problema de naturaleza jurídica que plantea la gestión indirecta de la CP es el de la determinación del régimen jurídico aplicable a las empresas interpuestas entre la Administración gestora y los partícipes de la CP, particularmente en lo que respecta a su eventual sometimiento a la LRJAPPAC y a la LCAP. En principio, podría parecer que ejercen potestades administrativas, y, por tanto, que están sometidas en este aspecto a la citada normativa. No obstante, ésta sería una conclusión excesivamente simplista - y, a nuestro parecer, equivocada - por dos razones principales:

- En primer lugar, las funciones que ejercen no constituye realmente un ejercicio de potestades administrativas, si no que realizan funciones de asistencia técnica. Cuando se han de adoptar decisiones que afectan a los derechos de los interesados en el procedimiento de CP, son los órganos de la Administración - y no las empresas en cuestión - las que aprueban las correspondientes resoluciones administrativas.

- En segundo lugar, las empresas que nos ocupan no tienen la consideración legal de entidades de Derecho público, y, por tanto, hemos de entender que no están afectadas por el criterio legal establecido en el art. 2.2 de la LRJAPPAC, a tenor del cual, "las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública" y "sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación". Aun así, los gestores de esas sociedades instrumentales no han de olvidar nunca que están trabajando por cuenta de una Administración Pública, razón por la que han de realizar su labor pensando siempre que los actos administrativos que sea preciso aprobar como consecuencia de su

ejecución de la CP sí que quedan sometidos a la LRJAPPAC.

Debe puntualizarse que también hay CC. AA. en las que la Administración lleva a cabo la CP directamente, o bien licita la asistencia técnica sin ningún tipo de intermediarios, como sucede últimamente en Aragón. En cualquier caso, tanto si gestiona directamente la CP la Administración gestora como si encomienda su ejecución a una empresa pública de su dependencia, la costumbre que se está imponiendo en los últimos años es la de la gestión apoyada en el *outsourcing*, a cuyos efectos se licitan las actividades (asistencia técnica y obras, principalmente), que se consideran necesarias en cada caso.

Tan habitual y necesaria ha devenido esta externalización de servicios que algún legislador autonómico se ha visto impelido a ocuparse de ella en su regulación del procedimiento especial de CP, diferenciando en ella con todo lujo de detalles lo que es licitable de lo que se ha de reservar necesariamente a la Administración gestora.

Finalmente, cabe recordar - porque la rutina diaria hace que a veces se olvide una evidencia tan palpable como ésta - que es la Administración gestora, y no las empresas adjudicatarias que realizan las tareas de concentración por encargo de ella, la única depositaria de las potestades administrativas otorgadas por el legislador para la ejecución de las actuaciones de CP.

En suma, entendemos que la apuesta autonómica por la externalización de los servicios de la CP es muy positiva, a la vez que nos aproxima al modelo más avanzado de Administración Pública, que se está imponiendo en los EUA.

## **2. La gestión de la CP, de lege ferenda**

### *2.1 Hacia un nuevo modelo de Administración gestora de la CP*

Durante mucho tiempo, ha regido en España un modelo de Administración pública caracterizado por su burocratismo, así como por su falta de agilidad y de eficacia. Por esta razón, se había reclamado desde todos los ámbitos una profunda reforma, con argumentos a veces tan contundentes e irrefutables como los empleados por MARTÍN-RETORTILLO, para quien "es posible - y en rigor imprescindible - la adopción urgente de medidas conducentes con carácter general a racionalizar y simplificar la hipertrofiada, disfuncional, anacrónica y compleja Administración pública española".

Para evitar que tan catastrófica realidad administrativa se asiente en el ámbito de la gestión de la CP, es preciso implementar el nuevo modelo de Administración que se infiere de la Constitución y de la LRJAPPAC. Dado el gran número de ciudadanos que resultan afectados por estas actuaciones públicas y su probada incidencia sobre el derecho de propiedad y otros derechos e intereses legítimos, se evitarían muchos de los problemas que ahora plantean estas actuaciones públicas, si la Administración gestora respondiera a estos nuevos criterios de gestión:

#### 1º) Una Administración al servicio de los ciudadanos

A nivel normativo, no parece haber ningún género de dudas sobre la vigencia de una concepción constitucional de la Administración al servicio de los ciudadanos. El art. 103.1 CE ya lo da por entendido cuando establece que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales ...". La exposición de motivos de la LRJAPPAC lo indica más explícitamente, señalando que "la Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos ..." y cuando añade que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas debe basarse en este nuevo concepto, "para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos".

La lectura de la literatura crítica con las actuaciones de CP demuestra, sin embargo, que no siempre se gestionan estas actuaciones asumiendo este concepto de Administración servicial, si no que parece más bien partirse de la consideración de que son los ciudadanos los que se



han de supeditar a la Administración gestora, facilitando sus trabajos de concentración.

Se está perpetuando así en nuestro país una forma de gestión de la CP más próxima al autoritarismo que denunciara Miguel BUENO que a la actitud de servicio que exigirían los vigentes principios constitucionales. Las reiteradas alusiones de la jurisprudencia a un comportamiento poco edificante de diferentes Administraciones gestoras no hace más que confirmar esta negativa impresión. Pero lo más grave es que esta perniciosa concepción autoritaria de la Administración gestora de la CP haya podido impregnar a alguna regulación autonómica de la institución. Así sucedía, por ejemplo, con la primera (y, en gran parte, aún vigente) Ley cántabra de CP - Ley 4/1990, de 23 de marzo, sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables -, cuyas partes expositiva y dispositiva rezuman más interés por facilitar las tareas de la Administración que por garantizar el servicio a los ciudadanos. Ello demuestra que aún no se ha asumido suficientemente el modelo constitucional de Administración.

En nuestra opinión, la gestión de la CP podría ser un buen campo de pruebas para la implantación real y efectiva de este nuevo modelo de Administración, dado que el procedimiento especial de CP obliga a realizar frecuentes contactos entre la Administración gestora y los propietarios afectados, cuya opinión manifestada a lo largo de todo el proceso (particularmente durante las encuestas y exposiciones públicas) constituiría un inestimable baremo para valorar la viabilidad fáctica y el grado de implementación del citado modelo constitucional de Administración. Aplicando las conclusiones de estas encuestas en los sucesivos procesos de CP, la relación con los afectados mejoraría substancialmente, aproximándose progresivamente al modelo deseado.

La creación de la figura del "Defensor de los partícipes", en los términos que propondremos al tratar del control de la actuación de la Administración gestora, podría contribuir eficazmente al logro de este objetivo, como se ha demostrado en otros ámbitos, en los que ya se han experimentado las ventajas de figuras similares.

En cualquier caso, se ha de insistir en el carácter servicial que han de tener todas las Administraciones Públicas. La Agencia Europea del Medio Ambiente nos ha marcado el camino a seguir, madrugando en la implementación de las nuevas orientaciones del Derecho comunitario en materia de garantía de los derechos de los ciudadanos. Fundamentándose en el principio de apertura que el Tratado de Amsterdam ha introducido en el Tratado de la Unión Europea, esa Agencia ha demostrado una predisposición inmejorable a la implementación de dicho principio, en sus relaciones con los ciudadanos que utilizan sus servicios, al aprobar - en la línea prediseñada por la Comisión Europea - su ejemplar "Código de buena conducta administrativa de la Agencia", por Decisión de 20 de marzo de 2000, publicada en el DOCE nº L 216, de 26.8.2000<sup>362</sup>.

## 2º) Una Administración ágil, eficaz y eficiente

Tanto el Derecho comunitario<sup>363</sup> como la Constitución y la LRJAPPAC abundan en referencias a la agilidad y la eficiencia, como principio informador del actuar administrativo. El art. 103.1 CE, en concreto, proclama que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia ...". De este mandato constitucional se hace eco el art. 3.1 de la LRJAPPAC, en el que se repite lo mismo, si bien con más precisión técnica, ya que se utiliza el plural "Administraciones Públicas", que sintoniza mejor con la realidad plural del Estado autonómico. Idéntica apelación a la eficacia administrativa se reitera en el art. 4.1.d) de esta norma legal, y está presente en todo su articulado.

---

<sup>362</sup>Otros entes comunitarios han aprobado códigos similares casi simultáneamente (*vid., ad exemplum*, Decisión de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de 11 de febrero de 2000, que establece un código de buena conducta administrativa, DOCE nº L 316, de 15.12.2000, y Código de buena conducta administrativa de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, DOCE nº C 371, de 23.12.2000).

<sup>363</sup>*Vid., ad exemplum*, el ya citado nuevo Reglamento General de los Fondos Estructurales, cuyas partes programática y dispositiva abundan en referencias a la necesidad de garantizar la eficacia de la gestión de esos instrumentos financieros.

Sea por su antigüedad, por su carácter preconstitucional o por cualquier otra circunstancia, la LRDA ignora estos criterios de eficiencia en la gestión, pese a que la LPA - a la que, en teoría, se debió haber adaptado -, en su art. 29, ya imponía estos criterios de actuación administrativa, como oportunamente remarcará en su momento la STS de 23.6.1969 ("... pues en atención a los principios de economía, celeridad y eficacia que animan la actuación administrativa (art. 29 de la L. Pro. Adm.) puede entenderse que ..."). Es obvio, sin embargo, que tales criterios se han de aplicar también en la gestión de la CP, ya que todas las normas - y muy especialmente las preconstitucionales, como ha señalado el TS<sup>364</sup> - ha de ser objeto de una interpretación sistemática, de acuerdo con el conjunto del ordenamiento jurídico constitucional. En último término, el sometimiento de estas operaciones a una previa declaración de urgente ejecución - que imponen los arts. 171 y 172 de la citada norma estatal - también constituyen sendos fundamentos jurídicos para aplicar a la gestión de la CP los necesarios criterios de agilidad, eficacia y eficiencia.

No obstante, esto que parece tan evidente a nivel normativo, en la práctica no siempre ha sido así, como demuestran los múltiples ejemplos que venimos exponiendo de la parsimonia con que se toman muchos procesos de CP las correspondientes Administraciones gestoras. Resulta patente, pues, que hace falta aplicar un revulsivo que haga reaccionar a los responsables de estas Administraciones Públicas, para que traten de adecuar su configuración funcional a los imperativos constitucionales que nos ocupan.

Las propuestas de simplificación procedimental que incorporamos a este estudio de investigación pueden coadyuvar a conseguir el citado objetivo, porque, como reconoce TORNOS MAS<sup>365</sup>, "la simplificación trata de mejorar con carácter general la relación del ciudadano con la Administración, permitiéndole un acceso más fácil a la información administrativa y articulando una tramitación más ágil y rápida de los procedimientos que inciden en su vida ordinaria". Haciéndolo así, se podría reducir la duración de la mayor parte de los procesos de CP, al tiempo que se elevaría la calidad del servicio que las Administraciones gestoras vienen obligadas a prestar a los afectados por estas actuaciones de fomento y de intervención.

### 3º) Una Administración mínima

*De lege ferenda*, la gestión de la CP sería mucho más ágil, eficaz y eficiente si se tendiera al adelgazamiento de las Administraciones gestoras y a la externalización de todas las tareas que no están estrictamente vinculadas al *imperium* administrativo. Los tiempos modernos obligan a superar las antiguas objeciones corporativistas a la externalización de los servicios. En el siglo XXI, las Administraciones gestoras de la CP no pueden seguir acaparando funciones sin límite ni medida<sup>366</sup>, si no que han de aprovechar la potencialidad de la sociedad civil para ejecutar muchas de las tareas que hasta ahora esas Administraciones han realizado mayoritariamente desde los despachos administrativos y sin someterlas a ningún control de eficiencia.

La externalización que venimos defendiendo es ya una práctica habitual en los países más

---

<sup>364</sup> Vid. la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268), en la que el TS rechaza la interpretación que se hace de un precepto de la LRDA, argumentando que "apenas se intente superar una interpretación meramente literal y se procure la integración de la normativa en el conjunto ordinamental, resulta obligado inquirir cuales son el espíritu y finalidad de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario al regular la concentración parcelaria".

<sup>365</sup> Vid. Joaquín TORNOS MAS, *La simplificación procedimental en el ordenamiento español*, RAP 151, enero-abril 2000, pág. 43.

<sup>366</sup> Sería aplicable a estas Administraciones Públicas el razonamiento de Alejandro NIETO GARCIA, *La "nueva" organización ...*, op. cit., págs. 109 y 110, según el cual, "el Estado ha llegado ya al límite de sus posibilidades de acción directa: quiere hacer tantas cosas que le sería imposible hacerlas todas por sí mismo aunque multiplicara por diez su aparato. Nunca dispone de personal suficiente para llevar a cabo todas las obras públicas que planea ni realizar todos los servicios que ha asumido". Por eso coincidimos con el criterio simplificador de la Administración que expone Sebastián MARTIN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación ...*, op. cit., pág. 23, cuando concluye que "es posible - y en rigor imprescindible - la adopción urgente de medidas conducentes con carácter general a racionalizar y simplificar la hipertrofiada, disfuncional, anacrónica y compleja Administración pública española". La solución es la gestión privada de los servicios públicos, también en materia de CP.

avanzados del mundo, empezando por los EUA<sup>367</sup>, donde ya hace tiempo que se han apercebido de que las Administraciones Públicas no tienen por qué prestar directamente los servicios públicos, si no que su verdadera misión es la de garantizar la prestación de esos servicios con la calidad exigible, tanto en lo que respecta a la eficiencia como en lo que atañe al respeto debido a los derechos de los ciudadanos. Aplicando estos parámetros de gestión a la CP, ello significa que se deberían generalizar las técnicas de externalización para la realización de las tareas de elaboración de los estudios de impacto ambiental y de viabilidad de la CP, las bases, el acuerdo, el acta de reorganización de la propiedad y los nuevos títulos de propiedad.

Ello implica que se ha de invertir la tradicional tendencia a crear entes administrativos mastodónticos. Lo único que se precisa para la implementación del nuevo modelo de gestión que proponemos es la formación de unos equipos de trabajo reducidos, altamente cualificados, bien compenetrados y dotados de los más avanzados sistemas informáticos y telemáticos<sup>368</sup>, para facilitar sus funciones de control. Estas son - juntamente con el ejercicio de las funciones vinculadas al *imperium* - las únicas tareas que deberían reservarse a la Administración gestora de la CP, tanto si estas actuaciones siguen siendo monopolizadas por las CC. AA. como si, aplicando las iniciativas que aquí propugnamos, se traspasa la competencia de gestión a los Ayuntamientos (y, en la medida que éstos no lo puedan asumir, a los Consejos Comarcales o, si preciso fuere, a la correspondiente Diputación Provincial o al pertinente Cabildo Insular).

#### 4º) Una Administración transparente

El art. 35 de la LRJAPPAC reconoce a los ciudadanos unos derechos, entre los que hay diferentes variables del derecho a la información, como el derecho "a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos" (letra a), el derecho "a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar" (letra g) y el derecho "al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes" (letra h, completada por los arts. 37 y 38).

No son pocas las ocasiones, sin embargo, en que los afectados por la CP se quejan de falta de

---

<sup>367</sup> Vid. David OSBORNE y Ted GAEBLER, *La reinención del Gobierno ...*, op. cit., in totum. Esta obra está repleta de experiencias varias de externalización de servicios vividas en los EUA, demostrando que las Administraciones se han de dedicar a fijar las condiciones de ejecución de los servicios y a controlar que se respeten los intereses públicos y los derechos de los ciudadanos afectados. El resto se ha de dejar en manos del sector privado, más especializado en la optimización de la producción de bienes y servicios.

<sup>368</sup> La utilización habitual de Internet podría suponer un notorio adelanto en este sentido, facilitando la relación entre las Administraciones gestoras de la CP y los propietarios afectados: por una parte, permitiría que los interesados realizaran sin moverse de su casa muchos de los trámites que ahora les obligan a hacer desplazamientos y a perder horas de trabajo; por otra parte, la Administración gestora podría establecer un servicio de información ágil y actualizado sobre el estado de las actuaciones en cada proceso de CP. Es fácil imaginarse el cambio de imagen que ello reportaría a las Administraciones gestoras de la CP, al hacerlas más transparentes, ágiles y efectivas. En definitiva, serían más servicio público de lo que son ahora.

El art. 45.1 de la LRJAPPAC daría a este cambio la necesaria cobertura jurídica, dado que estipula que "las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes". Incidiendo en la misma idea motriz, el art. 45.2 añade que "cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento".

Puede resultar útil, a estos efectos, la experiencia del proyecto "Infoville", que se lleva a cabo en la C. A. de Valencia desde hace años, con unos resultados sorprendentes, por lo que respecta a la necesidad de incorporar a la Administración las nuevas tecnologías de la sociedad de la información, demostrándose el alto grado de aceptación popular del sistema telemático de relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. Para más información, vid. Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información, *Proyecto Infoville en Villena. Informe 1997*, Fundación OVSI-Generalitat Valenciana, Valencia, 1998, y Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información, *Viviendo en Infoville*, Fundación OVSI-Generalitat Valenciana, Valencia, 1998.

información por parte de la Administración gestora, bien sea porque aseguran que no se habían enterado de las exposiciones públicas, bien sea porque, cuando se llega al momento de la impugnación del acuerdo de concentración, los interesados toman conciencia de que las fincas de reemplazo que les atribuyen no han sido clasificadas como ellos hubieran deseado.

A su vez, los libros-denuncia<sup>369</sup> que se han editado para censurar determinadas actuaciones de CP no critican realmente la institución, si no la gestión que de ella se realiza por las Administraciones gestoras que en ellos se citan, al tiempo que se recalca a menudo la parquedad de la información que han recibido los afectados, o, en el peor de los casos, la desinformación y la manipulación informativa de que han sido objeto. Huelga decir que, si se consulta al personal de las Administraciones criticadas, su sustentará una opinión diametralmente opuesta a la que manifiestan los propietarios titulares de las fincas afectadas. De esta manera, entramos en un círculo vicioso, en el que normalmente acaban perdiendo los administrados, por las consabidas presunciones de validez, objetividad y veracidad de los actos administrativos, que tan a menudo trae a colación el TS en sus sentencias dedicadas a la CP<sup>370</sup>.

Una forma de romper este círculo vicioso y de garantizar realmente la efectividad del derecho a la información sería, por un lado, la generalización de las notificaciones personalizadas a todos los interesados, y por otro, la utilización de la informática y la telemática como fórmulas complementarias para llegar a todos los afectados. Las Administraciones gestoras de la CP han de perder el miedo a Internet, porque la sociedad de la información exige esta nueva forma de aproximación de la Administración a los ciudadanos. Y lo tienen que hacer de forma interactiva, dado que los ciudadanos no han de ser tratados como unos seres pasivos receptores de información, si no que también han de ser considerados como emisores de información, quejas y sugerencias.

En primer lugar, los partícipes han de poder consultar los antecedentes, la situación actual y los trámites pendientes de sus expedientes individuales (cambios de titularidad, modificaciones de derechos, permutas, correcciones de errores, disolución de condominios, etc.). Para garantizar la imprescindible confidencialidad, existen fórmulas suficientemente adecuadas en la red<sup>371</sup>. Pero la reforma no se ha de limitar a estas consultas, si no que ha de permitir también inquirir todo tipo de información relacionada con un determinado proceso de CP.

En segundo lugar, la Administración gestora nunca lo había tenido tan fácil para poder trasladar a todos los afectados la más completa información sobre las bases rectoras provisionales y definitivas, o sobre el proyecto y el acuerdo de CP, incluyendo los correspondientes planos interactivos, tanto los referidos al conjunto de la zona como los relativos a cada uno de los sectores en que, cuando así procede, se subdivide el perímetro de la concentración.

Hay que tener en cuenta, a este objeto, que los trámites de encuestas y exposiciones públicas

---

<sup>369</sup>Vid., por todos, Olegario SOTELO BLANCO y Manuel MANDIANES CASTRO, *A concentración parcelaria, op. cit., in totum*.

<sup>370</sup>Confirman estas presunciones *iuris tantum* a favor de los actos de la Administración gestora de la CP las siguientes sentencias del TS: STS de 13.12.1963, Arz. 5299 (objetividad); STS de 29.1.1966, Arz. 3736 (calidad técnica); STS de 23.1.1967, Arz. 169 (imparcialidad); STS de 28.2.1975, Arz. 1024 (legalidad objetiva); STS de 6.5.1977, Arz. 3026 (calidad técnica); STS de 10.6.1977, Arz. 3359 (certeza y objetividad); STS de 11.10.1977, Arz. 3661 (veracidad); STS de 10.10.1978, Arz. 3326 (legitimidad); STS de 11.2.1980, Arz. 1658 (imparcialidad); STS de 14.2.1980, Arz. 733 (certeza); STS de 26.1.1982, Arz. 300 (imparcialidad); STS de 22.3.1983, Arz. 1506 (legalidad); STS de 24.6.1986, Arz. 4882 (legalidad); STS de 17.11.1987, Arz. 8153 (certeza y objetividad); STS de 28.9.1994, Arz. 4553 (objetividad); así como la sentencia del TSJ de Navarra de 10.11.1997, Arz. 2424 (imparcialidad).

<sup>371</sup>Un ejemplo bastante aceptable sería el de la C. A. de la Rioja, que permite el acceso al propio expediente individual mediante el nº del DNI y la clave de acceso correspondiente al expediente. Si esta C. A. ha implantado este sistema de consulta individualizada con carácter general, parece obvio que con más razón lo podría aplicar una Administración tan especializada como la gestora de la concentración parcelaria.

La creación de una especie de carnet digital, que la Generalitat de Catalunya tiene proyectado implantar durante los años 2002 (para los funcionarios) y 2003 (para el resto de la ciudadanía) sería otra fórmula a considerar, para salvaguardar la efectividad de los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de los datos personales.

que prevé la LRDA constituyen un mínimo exigible a toda Administración gestora; pero nada impide que se amplíen los medios por los que se realiza la publicación de la información prevista legalmente, alcanzando también a Internet. Partiendo de esta premisa, entendemos que no existe ninguna objeción jurídica a oponer a esta medida, puesto que la información que se facilitaría por Internet ya se está haciendo pública en estos momentos, por imperativo legal. La única y substancial diferencia sería que los interesados tendrían muchas más facilidades para consultar esa información que afecta a sus derechos e intereses legítimos: no sólo podrían consultarla durante tanto tiempo como precisaran (sin las prisas inherentes a las típicas colas de las oficinas administrativas), si no que también lo podrían hacer desde cualquier punto de la geografía, a cualquier hora del día y tanto en días laborables como en festivos.

Con tal cambio de sistema, la información a los partícipes no sólo ganaría en calidad, al permitir que analizaran con total tranquilidad los datos publicados sobre sus aportaciones y atribuciones, si no que también ganaría en agilidad, dada la inmediatez de su recepción mediante el correspondiente ordenador.

Sólo hay que pensar en las reclamaciones por diferencias en la cabida de las fincas, que prevé el art. 221, para darse perfecta cuenta de las facilidades que este sistema de información ofrecería a los propietarios y a los peritos y juristas que les asesoran, los cuales podrían cuantificar milimétricamente las superficies que se han de poner en relación a los efectos señalados, para comprobar si existen o no diferencias superiores al dos por ciento. Tendrían muchas más facilidades para probar la coherencia de su reivindicación, con lo que, además, ganaría en efectividad el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

No se nos oculta que, al hacer una propuesta como ésta rompemos unos esquemas de gestión muy profundamente enraizados en una praxis administrativa que se resiste a ser modificada; pero los gestores de la CP han de entender que no se puede continuar gestionando la CP en el siglo XXI como lo hacían los introductores de esta institución en España. Y si bien se mira, aquellos primeros gestores también tuvieron que romper moldes, al comprobar que el Derecho entonces vigente no se adecuaba a las necesidades de gestión de la CP, que se daba con él de bruces. Ahora es el momento de volver a romper esquemas, porque la ciudadanía tiene derecho a exigir a las Administraciones gestoras que se reconviertan en unas Administraciones abiertas las 24 horas del día y los 365 días del año a través de Internet, dado que la sociedad de la información permite conseguir este objetivo con unos recursos relativamente limitados.

Sea cual sea la perspectiva con que se analice nuestra propuesta, creemos que las ventajas son notorias. Lo único que se necesita es cambiar la mentalidad de gestión aplicada hasta ahora y admitir las ingentes posibilidades de perfeccionamiento de los sistemas de transmisión de datos que ofrecen la informática y la telemática, en el marco de una sociedad de la información, moderna y avanzada, de la que los profesionales agrarios no han de quedar marginados.

## *2.2 Propuesta de municipalizar y comarcalizar la gestión de la CP*

### *2.2.1 Apelación a los principios de autonomía local y de subsidiariedad*

Cuando nuestras CA reivindican al Gobierno central la transferencia de las competencias que les permiten asumir sus respectivos Estatutos, tienen a su favor el principio de autonomía - que informa todo el sistema de ordenación constitucional de las competencias - y el principio comunitario de subsidiariedad, basado en la necesidad de que la gestión administrativa se aproxime tanto como sea posible a sus destinatarios.

Por lo que respecta al principio de autonomía, se constata fácilmente que, una vez conseguidas las transferencias, las CC. AA. son extraordinariamente reacias a aplicar este mismo criterio autonomista en relación con las Administraciones locales, como ha denunciado certeramente SORIANO GARCIA<sup>372</sup>. Olvidan a menudo que, junto con la autonomía de las propias CC. AA.,

---

<sup>372</sup>José Eugenio SORIANO GARCIA, *Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas*, en la obra colectiva dirigida por Sebastián MARTIN-RETORTILLO BAQUER, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. IV, Madrid, 1991, pág. 3.227. En este trabajo se remarca cómo, ya antes de la promulgación de la actual Ley de bases, las autonomías catalana, valenciana y andaluza se apresuraron a aprobar sendas Leyes con

la Constitución proclama también la autonomía municipal, estableciendo el art. 140 a este respecto que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios". Es éste precisamente uno de los aspectos más innovadores del vigente texto constitucional, dado que los municipios españoles nunca habían gozado - con la única y prácticamente inaplicada excepción de la Constitución republicana de 1931 - de un grado de autonomía similar al que ahora se les garantiza.

Además, la necesidad de fomentar y dotar de contenido real a la autonomía local también viene impuesta por las convenciones internacionales suscritas por España, la más significativa de las cuales, a los efectos que nos ocupan, es sin duda la Carta Europea de Autonomía Local<sup>373</sup>. Merecen una especial atención los arts. 3º y 4º de esta convención, en los que se propugna una autonomía local de amplio espectro:

- El primer punto del art. 3º, en concreto, al definir la autonomía local, alude al "derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos ...". No se trata, por tanto, de dejar para los Ayuntamientos competencias residuales y sin demasiada transcendencia social, si no que se les pueden encomendar - y tienen derecho a que así se haga, porque lo exige la mencionada Carta Europea - competencias con una cierta enjundia.

- El punto 3 del art. 4º nos marca la pauta a seguir, a estos efectos, señalando que "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos".

Los preceptos de esta norma convencional - que compromete a los Estados que, como España, son signatarios de la Carta - constituyen, por tanto, unos relevantes fundamentos jurídicos, a la hora de reivindicar la potenciación de las competencias municipales con funciones cada vez más importantes, entre las que se podrían incluir las relativas a la gestión de la CP.

Por lo que respecta al principio de subsidiariedad, hemos de recordar que, en base a este principio, que tanto está promoviendo últimamente el Derecho comunitario, las actuaciones públicas se han de llevar a cabo, siempre que sea posible, por la Administración más próxima a los ciudadanos que han de resultar directamente afectados. Así, pues, este principio lo pueden aducir tanto las CC. AA., para reclamar la cesión de más competencias por parte del Estado, como las Administraciones locales y supramunicipales, para hacer otro tanto respecto de las Administraciones autonómicas.

Es en base a este criterio hermenéutico que consideramos que la nueva legislación de CP ha de favorecer la participación municipal en la gestión de la CP, porque los principios de subsidiariedad y de autonomía no se han de entender como un patrimonio exclusivo que tan sólo beneficie a las CC. AA., si no que sus consecuencias descentralizadoras han de llegar también a las Administraciones locales.

### 2.2.2 Concreción de la propuesta

Con la regulación actual, el papel de los municipios en los procesos de CP es más bien escaso, a pesar de que modifica profundamente su estructura territorial, así como sus redes de caminos rurales y las vías pecuarias que discurren por el respectivo término municipal, a la vez que altera su paisaje rural. Por imperativo legal, se ven obligados a ceder sus locales municipales como sede oficial de la correspondiente CLCP, al tiempo que han de publicar en sus tablones de edictos los edictos o avisos oficiales relativos a la CP y se han de hacer cargo de la nueva red de caminos. Aparte de eso, la participación municipal en la gestión queda reducida a la discreta presencia del Alcalde afectado en la respectiva CLCP, de la que forma parte únicamente en calidad de vocal, de acuerdo con lo que a este objeto prevé el art. 16.1 de la LRDA. Si en la práctica tienen un papel más boyante, es debido a la buena voluntad que

---

las que se pretendía reducir la autonomía municipal en beneficio de sus respectivos poderes autonómicos.

<sup>373</sup>La Carta Europea de Autonomía Local fue firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, siendo ratificada por instrumento de fecha 20 de enero de 1988.

muchos gestores ponen en el empeño, tratando de coordinar sus actuaciones con las autoridades municipales, y no porque así lo disponga la LRDA.

A nuestro entender, se impone en este aspecto un cambio substancial de esa regulación legal, porque la CP no puede permanecer por más tiempo de espaldas a las proclamaciones constitucionales y convencionales del principio de autonomía local<sup>374</sup>, ni al creciente predominio del principio de subsidiariedad, en el marco del Derecho comunitario.

Entendemos, a este respecto, que, si importante es la participación de los interesados en la gestión de unas actuaciones públicas que tan directamente afectan a sus derechos e intereses legítimos, no es menos necesario potenciar la participación de los Ayuntamientos afectados, dado que la CP incide muy directamente en la ordenación de su territorio, condicionando la política municipal de presente y de futuro.

Nuestra propuesta al respecto tiene una doble vertiente:

1ª) La potenciación al máximo posible de la participación municipal, dejando que cada Ayuntamiento afectado lleve a cabo todas aquellas funciones gestoras que sus recursos humanos y materiales les permitan asumir.

No parece que se necesite un gran esfuerzo dialéctico para demostrar que los municipios están más vinculados a los intereses de sus ciudadanos que otras Administraciones que les son más lejanas, ya que resulta obvio que conocen y entienden mejor su problemática. Estamos en este sentido con SOSA WAGNER<sup>375</sup>, para quien el municipio, "por su mayor proximidad a los problemas, resulta ser con frecuencia la estructura administrativa que antes percibe y antes ha de dar respuesta a los cambios que se producen a su alrededor".

Trasladando este convencimiento al ámbito de la gestión de la CP, el mismo *iter* argumental aconseja plantearse la posibilidad de encomendar a los Ayuntamientos la gestión de estas actuaciones públicas, como ya se hace en la Confederación Helvética y en otros países de todo el mundo<sup>376</sup>. Vista la parca participación municipal que estipula la vigente LRDA, nuestra apuesta por aumentar el grado de protagonismo de los Ayuntamientos en la gestión de la CP puede parecer atrevida, a los ojos de los gestores más celosos de mantener intactas sus competencias de control en todo lo relacionado con la concentración. Pero, analizándola objetivamente, se comprueba que es de una lógica jurídica incontestable.

Por otra parte, no es una propuesta etérea e irrealizable, ya que lo que estamos proponiendo es que se deposite en los municipios unas funciones de gestión que en otros países ya tienen asumidas desde mucho tiempo atrás los entes locales equivalentes. El ejemplo más preclaro sería el del Cantón suizo de Vaud, donde el hecho de que el *Service des Améliorations Foncières* ostente la competencia en materia de CP no obsta para que la gestión directa haya sido asumida allí, según los casos, por el correspondiente "*Syndicat d'amélioration foncière*" o por la "*commune*" afectada<sup>377</sup>. La citada Administración gestora asume unas discretas funciones de supervisión y de colaboración, que (con la excepción de las que responden a las especificidades organizativas helvéticas) se podrían asimilar perfectamente en nuestro país, *mutatis mutandi*.

---

<sup>374</sup> Vid. el art. 140 CE y la ya citada Carta Europea de Autonomía Local.

<sup>375</sup> Francisco SOSA WAGNER, *La autonomía local*, en la obra colectiva dirigida por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. IV, Madrid, 1991, pág. 3.208.

<sup>376</sup> La participación municipal en la gestión de la CP no sólo se fomenta en Europa, si no también en países asiáticos como la India (*vid., ad exemplum*, Ruchi BADOLA, *La población y los espacios protegidos en la India*) "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 50, nº 199, 1999-4 y africanos como Marruecos (*vid. arts. 5, 6, 8 y concordantes de la LCP-MAR*), que nos han adelantado en este aspecto, para escarnio de nuestros legisladores, que no han sabido estar a la altura de las circunstancias. La nueva regulación de la CP ha de superar el retardo histórico que padecemos al respecto.

<sup>377</sup> Cfr. Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, *op. cit.*, pág. 26.

2ª) La delegación en los entes comarcales de las funciones de asesoramiento y control

Teniendo en cuenta que la gestión de la CP es realmente compleja y necesita de una especialización técnica y jurídica considerable, creemos que lo ideal sería que las Administraciones gestoras de la CP delegaran sus funciones de asesoramiento y control en los Consejos Comarcales o entes similares, allí donde éstos existan.

En nuestra concepción, estas competencias comarcales no debieran entrar en contradicción con el protagonismo en la gestión de la CP que reivindicamos para los Ayuntamientos, si no todo lo contrario, porque éste sería precisamente el punto de apoyo técnico, económico y jurídico que muchos municipios necesitarían para el ejercicio de sus nuevas funciones gestoras. Eso sí, eventualmente, cuando los correspondientes Ayuntamientos no dispusieran de medios suficientes para asumir esas funciones, la gestión tendría que ser asumida subsidiariamente por la Administración supramunicipal que resulte más adecuada en cada caso. Con carácter general, creemos que las normas autonómicas reguladoras de la CP podrían encomendar a la correspondiente Administración supramunicipal - sin detrimento de la autonomía municipal que venimos propugnando en este ámbito - las siguientes funciones que en el modelo suizo, que nos sirve de referencia, se reservan a la Administración gestora de la CP:

- a) Colaborar en los trámites previos a la autorización de la CP por parte del Gobierno.
- b) Coordinar la actividad que se lleva a cabo en las diferentes zonas de CP.
- c) Distribuir entre los municipios afectados los fondos necesarios para realizar la CP.

d) Dar el asesoramiento técnico y jurídico que les sea solicitado a tales efectos por cada municipio a concentrar.

Todas estas funciones podrían ser asumidas con normalidad por las precitadas Administraciones comarcales, provinciales o insulares, ya que, para su ejercicio, no se precisan grandes organigramas funcionariales, si no tan sólo un pequeño equipo de funcionarios altamente preparados técnica y jurídicamente, como ocurre en Suiza<sup>378</sup>.

Es de entender que este sistema de gestión se tendría que basar en el más estricto principio de colaboración interinstitucional, que ha de presidir las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, y sin injerencias que pudieran desvirtuar la autonomía local.

La principal ventaja de este sistema sería que los Ayuntamientos podrían aprovechar la CP como un valioso instrumento de su política global de ordenación de su territorio, aprovechándolo para el diseño y construcción de una nueva red de caminos y para la reserva de terrenos en los lugares que más se adecuaban a las previsiones municipales para la zona, sin desatender por ello las sugerencias y reivindicaciones formuladas por los partícipes de la concentración, cuyos intereses, por lo demás, se verían mejor atendidos que ahora, puesto que es evidente que los responsables municipales conocen mucho mejor los intereses de sus ciudadanos que cualquier otro tipo de Administración Pública. Con la regulación actual, en cambio, las iniciativas municipales pueden quedar maltrechas por la imposición de fórmulas concentracionarias que no sintonicen con las políticas municipales y comarcales de ordenación de su territorio.

A su vez, la participación que reclamamos para los Consejos Comarcales (o, a falta de éstos, para las Diputaciones Provinciales o los Cabildos Insulares) se justificaría por el hecho de que la comarca es el espacio territorial más adecuado para llevar a cabo una planificación territorial, como ya se demostró en nuestro país en la época álgida de la CP y de la ordenación rural<sup>379</sup>.

---

<sup>378</sup>Cfr. Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, *op. cit.*, *in totum*.

<sup>379</sup>Cfr. Miguel BUENO, *op. cit.*, págs. 170, 171, 176 y concordantes. Son muy significativas las manifestaciones de este autor en el sentido de que, por un lado, se llegó a "la constatación, deducida de la experiencia de concentración parcelaria, de que el municipio es una unidad excesivamente pequeña no sólo para resolver problemas de estructuras, si no también de mejora del medio rural", y, por otro, de



Por lo demás, la asunción de esas competencias por dichas Administraciones supramunicipales tendría la virtualidad de conjugar idóneamente los intereses locales, que han de defender los respectivos Ayuntamientos, con los intereses supramunicipales. A mayor abundamiento, esta participación de las Administraciones comarcales, provinciales o insulares facilitaría la preparación de los oportunos planes comarcales de desarrollo rural, en colaboración con los Ayuntamientos afectados, lo que permitiría optimizar los recursos procedentes de la cofinanciación comunitaria de esta planificación, como ya se está demostrando en Bélgica<sup>380</sup>.

Por los motivos expuestos, cabe pensar que este criterio descentralizador se acabará imponiendo en España, una vez vencida la inicial reticencia de las CC. AA. a ver recortadas sus competencias en la materia. Un juicioso artículo del administrativista RODRIGUEZ-ARANA<sup>381</sup> así lo permite adivinar, cuando llama a una especie de "pacto local", sobre la base argumental del principio de subsidiariedad, aplicado en el marco de un proceso global descentralizador del Estado.

### 2.3 Propuesta de incremento de la participación de los interesados en la gestión de la CP

En el marco regulador de la LRDA, la participación de los interesados se vehicula fundamentalmente a través de tres conductos participativos:

1º) La asamblea inicial de los propietarios afectados, en el curso de la cual se eligen los partícipes que representarán a los grandes, medianos y pequeños propietarios en la Comisión Local de Concentración Parcelaria (en adelante, CLCP) y en la Junta Auxiliar de Clasificación.

2º) La CLCP, conceptuada legalmente como el único órgano colegiado de participación que - con la colaboración de la Junta Auxiliar de Clasificación (en otros tiempos denominada "Subcomisión de Trabajo") - tiene como finalidad capital y justificativa de su existencia la presentación de las BD a la Administración gestora.

3º) La participación de los interesados en las encuestas de los documentos provisionales (bases provisionales y proyecto) y exposiciones públicas de los documentos definitivos (bases definitivas y acuerdo de CP) del correspondiente proceso de concentración.

En definitiva, es un muy pobre bagaje de participación.

Obviamente, el procedimiento especial de CP es más abierto a la participación de los interesados que el procedimiento administrativo común que regula la LRJAPPAC. Posiblemente sea éste el motivo por el que LOPEZ RAMON<sup>382</sup> asegura que los de CP son "unos procedimientos administrativos ampliamente abiertos a la participación de los interesados", llegando a afirmar que constituye una "característica esencial, la señalada sobre la participación de los interesados".

¿Pero realmente es tan participativo el procedimiento especial de CP? La mejor manera de adivinarlo es, a nuestro parecer, comparando la regulación española de este procedimiento con las que rigen más allá de nuestras fronteras. Haciéndolo así, se comprueba que, mientras que en algunos países (como Alemania, Suiza o Luxemburgo) se agrupa a los afectados por la CP en asociaciones constituidas al efecto y dotadas de un gran protagonismo en la gestión, en

---

que "la comarca, sin existencia legal, pero con una realidad aplastante, tiene la dimensión más adecuada para establecer la relación personal entre la Administración y los administrados". Estos argumentos adquieren hoy mayor validez, ya que ahora las comarcas están reconocidas legalmente en diferentes CC. AA., y nada impide su implantación en todas las otras, si así lo decidieran sus respectivos Parlamentos autonómicos.

<sup>380</sup> Vid. *Liste chronologique des décisions du Gouvernement wallon*, documento accesible por Internet ([http://env.agri.Wallonie.Be/Mil-Rur/c8d\\_tmde.htm](http://env.agri.Wallonie.Be/Mil-Rur/c8d_tmde.htm)).

<sup>381</sup> Jaime RODRIGUEZ-ARANA, *Administración única y pacto local*, "Expansión Económica", nº 3.542, de 6.4.1998, pág. 54.

<sup>382</sup> Fernando LÓPEZ RAMON, *Agricultura, op. cit.*, págs. 329, 330 y concordantes.

España el único órgano colegiado de participación son las Comisiones Locales de CP, que tienen una participación más bien escasa. Por otra parte, un breve repaso al articulado de la LRDA nos muestra que las CLCP no son auténticamente representativas de los intereses de los afectados, dado que éstos quedan en ellas en franca minoría, frente a un alud de funcionarios, la presencia de algunos de los cuales resulta más que cuestionable, como veremos.

Además - como si quisiera subrayar el carácter simbólico de este órgano de participación -, el art. 15.2 de la LRDA obliga a disolver la correspondiente CLCP a partir de la firmeza de las bases definitivas<sup>383</sup>, o sea, justo cuando más necesaria sería su cooperación con la Administración gestora, ya que es precisamente entonces cuando comienza la verdadera concentración. Y si observamos las regulaciones autonómicas, comprobaremos que incluso existe algún legislador que recorta aún más la participación de las CLCP, hallándose en los arts. 14 y 15 de la navarra LFRIA, que regulan la CLCP como un órgano meramente consultivo, la muestra más sangrante de este recorte funcional.

En consecuencia, podemos decir que la LRDA reduce a su mínima expresión la participación de los afectados en la gestión de la CP, ya que no les da más opción de participación activa que la que corresponde a los pocos propietarios que pueden formar parte de las CLCP y de las correspondientes juntas de clasificación, a la vez que - contrariamente a lo que establecían las primeras Leyes españolas de CP -, la LRDA impone la disolución de las CLCP una vez se ha producido la firmeza de las bases de cada proceso de CP.

Así las cosas, entendemos que, lejos de poder asegurar que la participación de los interesados es una característica esencial de nuestra CP, lo que deberíamos afirmar es que esa participación es una de las asignaturas pendientes de nuestra regulación de la CP<sup>384</sup>.

Incluso centrándonos en el Estado español, encontramos precedentes jurídicos que nos demuestran que ya hace mucho tiempo que se ensayaron fórmulas de gestión por parte de los mismos interesados. Antes de introducirse la CP en el ordenamiento jurídico español, ya se habían adoptado iniciativas legislativas en este sentido, concretamente en materia de colonización<sup>385</sup>. Ciertamente es que aquellas primeras experiencias no fueron excesivamente exitosas; pero hay que tener en cuenta que se pusieron en práctica en una etapa histórica muy difícil para nuestro país y en la que la ciudadanía no gozaba de un nivel de formación intelectual y de cultura democrática parangonable con el actual.

A mayor abundamiento, la propia LRDA y las Leyes autonómicas de CP ya regulan la gestión directa de la CP por parte de los partícipes, en las que se denominan "concentraciones de carácter privado". Bastaría con trasladar este criterio legal al procedimiento ordinario o universal de CP, de manera que se aplicara a todas las concentraciones, para que la gestión de la CP pasara a ser verdaderamente participativa.

Nuestra propuesta en este sentido se fundamenta en la convicción de que el incremento del

---

<sup>383</sup>Separándose de la LRDA, en este punto, algunos legisladores autonómicos (*vid., ad exemplum*, el art. 2.2 de la cántabra LCP-CANT y el art. 14 de la gallega LCP-GAL) han previsto la pervivencia activa de las CLCP hasta la terminación del procedimiento. Es una medida de lo más acertada, porque aproxima estas legislaciones a lo que ya es común en los países europeos (*vid., ad exemplum*, art. 35 de la LCP-BEL) y porque, al fin y al cabo, es lo que más se aviene a los dictados del art. 9.2 CE, a tenor del cual, "corresponde a los poderes públicos ... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

<sup>384</sup>Tan escasa es la participación de los interesados en la gestión de la CP que José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, *op. cit.*, pág. 501, pese a su indisimulado seguidismo de López Ramón, se ve obligado a separarse de su criterio en este punto, reconociendo que uno de los problemas que plantea el procedimiento de CP de la LRDA es el "déficit de participación real y efectiva", que - a su parecer, que compartimos - "obstaculiza en el tiempo los procedimientos usuales".

<sup>385</sup>Fernando LOPEZ RAMON, *Agricultura*, *op. cit.*, págs. 290 y 291. En referencia al antiguo INC, creado en 1939, este agrarista recuerda que "las primeras normas reguladoras de su actividad confiaban en una colonización realizada por los mismos propietarios (Leyes de 26 de diciembre 1939 y 26 de noviembre 1940), aspecto que hubo de ser modificado a partir de 1949, asumiendo el Estado la construcción de las grandes obras hidráulicas, la transformación de las tierras y la sucesiva colonización de las zonas regables (Leyes de 21 de abril 1949, 17 de julio 1958 y 14 de abril 1962) ...".

protagonismo de los propios partícipes en la gestión de la CP es extraordinariamente útil y enriquecedor para las propias Administraciones Públicas<sup>386</sup>. Y en último término, es una propuesta que se apoya en el principio constitucional en base al cual los poderes públicos han de fomentar la participación ciudadana. Las actuaciones de concentración no pueden quedar al margen de este mandato constitucional, que debería convertirse en uno de los signos de identidad de la futura regulación de la CP.

La constitución *ope legis* de tantas asociaciones de afectados como procesos de CP se pongan en marcha podría ser una de las medidas alternativas a estudiar para solucionar este defecto de la regulación actual, siempre que se las dotara de funciones tan importantes como las que desarrollan en Alemania y en otros países que ya tienen implantadas desde hace tiempo este tipo de asociaciones. La transcendencia social de esas funciones, así como la declaración de utilidad pública y urgente ejecución que precede a todo proceso de CP, podrían justificar la constitucionalidad de estas asociaciones obligatorias, que, por su adscripción imperativa, entrarían en confrontación con la vertiente negativa de la libertad de asociación que garantiza el art. 22 CE<sup>387</sup>. En todo caso, si se planteara algún problema de constitucionalidad a este respecto, siempre se podría optar por una fórmula de integración similar a la de las comunidades de vecinos, que prevé la legislación de la propiedad horizontal, debiéndose precisar que, para establecer estas específicas modalidades de asociación no sería precisa una Ley orgánica, si no que se podrían regular perfectamente mediante la nueva legislación ordinaria de la CP<sup>388</sup>.

Si, por contra, se opta por la continuidad de las actuales CLCP, lo mínimo que se puede hacer es reestructurarlas para que devengan auténticamente representativas, a cuyo objeto debería reducirse considerablemente el alud de funcionarios que actualmente copan su estructura, dotarlas de funciones más importantes que las actuales (transformándolas en verdaderos órganos de gestión) y mantenerlas vigentes y efectivas hasta la terminación del proceso de CP (como ya han tenido el acierto de disponer algunos legisladores autonómicos, entre los que cabe destacar al gallego y al cántabro<sup>389</sup>).

---

<sup>386</sup>Los profesionales de la agricultura tienen una visión de la problemática agraria muy diferente de la que aportan los informes técnicos elaborados desde los despachos administrativos. Si se fomenta su participación, las opiniones de los agricultores pueden ayudar a orientar mejor las actuaciones de la Administración agraria, como ya demostramos tiempo atrás en el ámbito de los seguros agrarios (*vid.* Enric VALÈNCIA I SANCHO, *Memòria del II Pla Provincial de Promoció de les Assegurances Agràries: Estudi-informe sobre els principals problemes amb els quals, segons els agricultors i ramaders lleidatans, es troben les assegurances agràries per a llur implantació*, Cambra Agrària Provincial de Lleida, Convenio de colaboración con el Instituto de Fomento Asociativo Agrario y ENESA, Lleida, 1991, *in totum*).

<sup>387</sup>Cabe recordar que la misma STC 132/1989, de 18 de julio, sobre la legislación de las Cámaras Agrarias, que declara la inconstitucionalidad del precepto de la Ley catalana de Cámaras Agrarias - que integraba obligatoriamente a todos los profesionales agrarios en estas corporaciones de Derecho público -, indica que esa asociación obligatoria podría ser admitida constitucionalmente, si se dotara a dichas entidades camerales de unas funciones cuya transcendencia social justificara la necesidad de la medida, por razones de utilidad pública.

<sup>388</sup>Sobre la viabilidad jurídica de la regulación mediante Leyes ordinarias de modalidades específicas de asociaciones - en base a la doctrina establecida al respecto por el TC en las STC 5/1981, de 13 de febrero, 67/1985, de 24 de mayo, 137/1986, de 6 de noviembre, y otras - *vid.* Juan PEMAN GAVÍN, *Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del Derecho*, separata de la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Madrid, 1991, *in totum*.

<sup>389</sup>El art. 14 de la gallega LCP-GAL establece concretamente que "la Junta Local ... se disolverá una vez que se tenga formalizada el Acta de Reorganización de la Propiedad", o sea, que dura hasta la entrega de los nuevos títulos, como aquí proponemos. De manera muy similar, el art. 2.2 de la cántabra LCP-CANT proroga la vigencia de la CLCP hasta la firmeza del acuerdo de CP: "Firme el acuerdo de concentración, quedará automáticamente disuelta la Comisión Local de Concentración Parcelaria".



# **TERCERA PARTE**

## **LA REGULACION DE LA CP EN EL DERECHO COMPARADO**

### **CAPITULO I**

#### **EXPERIENCIAS EUROPEAS MAS CONSOLIDADAS**

##### **I. LA *FLURBEREINIGUNG* DE ALEMANIA**

###### **1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos**

Algunos autores, como NIETO GARCIA<sup>1</sup>, SANZ JARQUE y PALACIOS AYECHU<sup>2</sup>, remiten los antecedentes de la CP alemana al siglo XIV, considerando como tales las actuaciones llevadas a cabo el año 1345 en los terrenos del Monasterio de Ober y Niedertaich, con ocasión del desvío del río Danubio. La mayor parte de la doctrina, sin embargo, considera que las primeras actuaciones de CP propiamente dichas se realizaron a mediados del siglo XVI - y más concretamente en 1550, puntualiza BENEYTO SANCHIS<sup>3</sup> -, en los terrenos de la Abadía de Kempten. En Prusia, se inició la concentración en tiempos del Rey Federico II. Pero la verdadera generalización de la CP por toda Alemania no se produjo hasta finales del siglo XVIII, como nos enseñan los estudios de SANZ JARQUE sobre la materia<sup>4</sup>, según los cuales se realizaron un total de 780 CP, en base al Reglamento del año 1781.

La concentración continuó durante los siglos XIX y XX, de modo que, como indica dicho jurista, basándose en los datos aportados por HANS GAMPERL, el año 1956 ya se habían concentrado unas 200.000 hectáreas y se estaban tramitando 436 nuevas solicitudes de concentración, con un total de 236.000 hectáreas adicionales. La razón de este relanzamiento hay que buscarla, en primer lugar, en que, pese a las concentraciones practicadas en el curso de los siglos anteriores, Alemania había entrado en el siglo XX con una dispersión parcelaria supina, y en segundo lugar, en que el territorio alemán había quedado extraordinariamente maltrecho, de resultas de la primera y la segunda guerras mundiales<sup>5</sup>.

Abundan las referencias doctrinales a los antecedentes de la CP alemana, conocida como "*Flurbereinigung*". No todas ellas coinciden, empero, en los datos que aportan. Tratando de conjugar las unas con las otras, podemos resumir los antecedentes normativos en los términos que expresamos seguidamente.

---

<sup>1</sup> Alejandro NIETO y Juan José SANZ JARQUE, *La concentración parcelaria en la ...*, *op. cit.*, pág. 135.

<sup>2</sup> María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, págs. 78 y 79.

<sup>3</sup> Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 70.

<sup>4</sup> Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, *op. cit.*, pág. 498.

<sup>5</sup> Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 22, que aporta datos de la FAO, según los cuales Alemania tenía un promedio de entre 3,2 y 21,7 parcelas por explotación, con una superficie media de 0,16 a 2,72 hectáreas por parcela.

#### a) Antecedentes del siglo XVIII

Parece un hecho aceptado generalmente por la doctrina que, como manifiesta CABO ALONSO<sup>6</sup>, las primeras reglamentaciones germanas de la CP aparecieron en el siglo XVIII.

Más concreta, desde el punto de vista cronológico, se manifiesta PALACIOS AYECHU<sup>7</sup>, que cita un Edicto prusiano del año 1751<sup>8</sup> como la primera regulación relativa a la CP, por más que ella misma puntualiza que esta reglamentación sólo se ocupa de ella indirectamente.

No menos concreto se muestra BENEYTO SANCHIS<sup>9</sup>, que cita como primera norma reguladora de la institución un Reglamento del año 1781. Remarca la importancia histórica de este Reglamento, en base al cual indica que se realizaron un total de 780 concentraciones, debiéndose precisar que se trataba simplemente de agrupaciones de parcelas, o sea, de la modalidad más restringida de la CP.

#### b) Antecedentes del siglo XIX

El mismo BENEYTO SANCHIS recuerda que, en el curso del siglo XIX, los territorios de la actual Alemania conocieron un considerable relanzamiento de la institución de la CP, tanto por lo que respecta al ámbito normativo (con abundantes legislaciones estatales y autonómicas) como en lo que atañe al aspecto práctico. Entre las principales normas jurídicas aprobadas en aquella época, la doctrina suele citar las siguientes:

- Ley de 21 de junio de 1821, de la que PALACIOS AYECHU asegura que "aplica principios propios de la agrupación parcelaria con motivo de la repartición de terrenos de aprovechamiento común".

- Ley de 29 de mayo de 1826, norma en la que SANZ JARQUE<sup>10</sup> considera que hay que buscar los antecedentes de nuestro - ya extinguido - SNCPYOR.

- La *Verkippelungs gesetz* de 1841, de Hannover.

- Ley de Concentración Parcelaria de 1853, del Ducado de Gotha.

- Ley de 2 de abril de 1872, reguladora del procedimiento de CP.

#### c) Antecedentes del siglo XX

Los principales antecedentes normativos de la concentración, en lo que respecta al siglo XX, están constituidos por las siguientes normas jurídicas:

- Ley de Concentración Parcelaria de 26 de junio de 1936, con la que se reemprendieron las concentraciones<sup>11</sup>, tras el hundimiento histórico motivado por los conflictos bélicos alemanes, estableciéndose en ella el inicio de oficio como norma general.

---

<sup>6</sup>Angel CABO ALONSO, *Estado de la concentración ...*, op. cit., pág. 98.

<sup>7</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., págs. 79 y 80. También mienta esta jurista las siguientes normas, aprobadas ya en tiempos de Federico el Grande: el Reglamento de 21 de octubre de 1769, sobre procedimiento de agrupación de parcelas; el Reglamento de 14 de abril de 1771: el *Corpus Iuris Friedericianum*, de 1781; la Ley de 17 de agosto de 1786, de alcance limitado a Schleswig-Holstein; y el denominado "*Allgemeines Landrecht*", de 1794.

<sup>8</sup>Dejamos constancia de esta referencia histórica, a título informativo, pero recalando que no la hemos podido corroborar con ningún otro autor. Probablemente se trate de un error tipográfico y se refiera realmente al Reglamento de 1781, que cita habitualmente la doctrina mayoritaria.

<sup>9</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, op. cit., pág. 70.

<sup>10</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento de ...*, op. cit., pág. 6.

<sup>11</sup>Por más que algún autor contemporáneo - como Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 17 - haya querido identificar en esta norma jurídica la primera Ley alemana de CP, entendemos que se trata de una visión distorsionada de la realidad, como evidencian los antecedentes normativos que venimos exponiendo, avalados por la doctrina mayoritaria.

- Código de Concentración Parcelaria, de 16 de junio de 1937<sup>12</sup>.
- Decreto de 27 de abril de 1938, primer Decreto de desarrollo del Código de Concentración Parcelaria.
- Decreto de 14 de febrero de 1940, segundo Decreto de desarrollo del Código.
- Ley 24/1946, de 15 de junio, sobre la reinstauración de la Ley de Concentración Parcelaria bávara, mediante la que el Land de Baviera restablecía su propio Derecho.
- Ley de 14 de marzo de 1951, del Land de Rheinland, sobre el procedimiento de recurso legal en materias de redistribución y concentración parcelaria.
- Ley de 14 de julio de 1953, de Ordenación Agraria. Fundamentada en la Constitución de 1949, esta Ley federal ha sido modificada por la Ley de 15 de marzo de 1976, así como por la Ley de 23 de agosto de 1994, que constituye la regulación federal vigente, en materia de CP. Lo menos positivo del contenido normativo de esta Ley es, a nuestro juicio, que no favorece suficientemente la participación de los propios interesados en el procedimiento. Desde la perspectiva actual, no tiene una fácil explicación - por lo que supone de arrinconamiento de la participación de los propietarios afectados - la inusitada tendencia al inicio de oficio de la CP que se manifiesta en esta norma legal, y que BENEYTO SANCHIS<sup>13</sup> ya advirtió en su momento, como demuestran estas sus palabras: "Como norma general, las concentraciones son decididas por la autoridad competente, sin que sea necesaria la conformidad de los propietarios, excepto en los Estados del Sur, donde se les consulta y no se pone en práctica sin su aprobación".

Entre los aspectos más positivos de esta norma federal, la doctrina ha destacado que, por una parte, regula la CP como una actuación que se ha de coordinar con el resto de las actuaciones públicas que se llevan a cabo en la misma zona<sup>14</sup>, y por otra, faculta a los diferentes Estados para establecer sus propias normas jurídicas en este ámbito competencial<sup>15</sup>.

Haciendo uso de esta facultad, los diferentes *Länder* aprobaron la siguiente legislación de concentración parcelaria:

- Ley de 15 de mayo de 1949, de Baviera<sup>16</sup>, modificada por los Leyes de 11 de noviembre de 1954 y de 11 de agosto de 1964.
- Ley de 8 de diciembre de 1953, de Nordrhein-Westfalen.
- Ley de 8 de marzo de 1954, de Schleswig-Holstein.
- Ley de 25 de marzo de 1954, de Rheinland-Pfalz.
- Ley de 30 de marzo de 1954, de Hessen.
- Ley de 26 de abril de 1954, de Baden.
- Ley de 20 de diciembre de 1954, de Niedersachsen.

## 2. Estado actual de la *flurbereinigung* alemana

<sup>12</sup>Como explica BENEYTO SANCHIS, *op. cit.*, pág. 70, el año 1937 se unificó la legislación de CP en una sola Ley, de aplicación a todo el territorio alemán, excepto al Estado de Baviera.

<sup>13</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 70.

<sup>14</sup>Cfr. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, pág. 17.

<sup>15</sup>Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento de ...*, *op. cit.*, pág. 7.

<sup>16</sup>A diferencia de la precitada norma federal, esta Ley de Baviera se caracteriza por el fomento de la participación de los partícipes. Tanto es así que las concentraciones son gestionadas por las asociaciones creadas con este objeto por los propios interesados. Mas aún, son estas asociaciones las que resuelven los recursos en vía administrativa, abriéndose, para la impugnación de sus resoluciones, la vía jurisdiccional ágil y especializada del Tribunal de Concentración Parcelaria.

## 2.1 La legislación federal

En Alemania, coexiste actualmente un doble sistema legislativo, federal y autonómico, como corresponde a la estructura compleja de aquel Estado, en el que ha quedado integrada la antigua República Democrática de Alemania, de resultas del hundimiento del bloque comunista que estaba encabezado por la antigua URSS.

### a) La Ley federal de 15 de marzo de 1976

Esta norma - mediante la cual se modificó la Ley de ordenación agraria de 14 de julio de 1953 - ha presidido el régimen jurídico de la CP, a nivel federal, durante los últimos decenios. Su contenido normativo ha sido muy ensalzado por la doctrina mayoritaria<sup>17</sup>, que no ha dudado en identificarla como una Ley muy completa, tanto por lo que respecta a la regulación de la CP propiamente dicha como en lo que atañe al hecho de que también incluye una lista de medidas que tienen por objeto la mejora estructural del mundo rural, construyendo caminos rurales de notable amplitud, mejorando el entorno natural y, en definitiva, propiciando un replanteamiento total de la zona afectada en cada caso.

Como se declara en el primero de los preceptos de la Ley, la regulación de la CP que en ella se establece tiene las finalidades de aumentar la productividad de la tierra y de mejorar las condiciones de vida en el medio rural, promoviendo iniciativas que tiendan a la reforma integral de la zona beneficiada. Esta regulación de 1976 ha sido también objeto de alabanzas - y de imitación - por parte de los responsables de la CP de otros países, como lo demuestra la Memoria de actuaciones de 1990 de la luxemburguesa *Office National du Remembrement*<sup>18</sup>.

Según esta Memoria luxemburguesa, la Ley alemana de 15 de marzo de 1976 destaca por encima de todas las otras regulaciones contemporáneas, principalmente por la ponderación que en ella se hace de todos los intereses en juego (no sólo los agrarios, si no también los de los otros sectores económicos que concurren en la zona, incluida la necesidad de proteger la naturaleza). Otro aspecto positivo que hay que resaltar es que se encomienda al Servicio alemán de CP la coordinación de todas las medidas de desarrollo que se hayan de llevar a cabo en el entorno rural, por entender que la CP forma parte del conjunto de la política de desarrollo rural.

Desde el punto de vista conceptual, esta norma legal parte del concepto más amplio de la CP, de forma que, a pesar de sus años de vigencia, puede ser considerada como una Ley moderna, ya que tiene como fin primordial la reforma integral de la zona concentrada<sup>19</sup>.

Su gran inconveniente es, en cambio, la excesiva duración que provoca en los procesos de CP. Entendemos que esa duración no es correcta, porque perjudica sensiblemente a los propietarios afectados. De hecho, ello se ha convertido en el principal motivo de queja contra esta norma, que, como se afirma en otra de las memorias de la citada *Office National du Remembrement*<sup>20</sup>, por el hecho de querer aprovechar la oportunidad de la CP para solucionar todos los problemas pendientes en materia de infraestructuras, el proceso de ejecución se prolongue entre 10 y 12 años de promedio.

Respondiendo a su carácter de Ley-marco, el articulado de esta norma regula las relaciones entre los diferentes órganos implicados en las actuaciones de CP<sup>21</sup>, para coordinar su gestión,

---

<sup>17</sup> Vid., *ad exemplum*, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 99, e Ignacio de los RIOS CARMENADO, *op. cit.*, pág. 39.

<sup>18</sup> Vid. Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones. 1990*. ONR, Luxemburgo, 1990, págs. 94 y 95.

<sup>19</sup> Huelga decir que la regulación de este procedimiento de concentración rural integral no empece la posibilidad de realizar, cuando convenga, una CP en el sentido más estricto, eventualidad contemplada y regulada en los artículos 91 y siguientes de la norma en cuestión.

<sup>20</sup> Vid. Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones. 1991*, *op. cit.*, págs. 111 a 113.

<sup>21</sup> En estas actuaciones están involucradas, en sus respectivos ámbitos competenciales, desde las autoridades federales hasta las Cámaras Agrarias y otras representaciones de los profesionales de la



que se realiza directamente por unas entidades de Derecho público - las "comunidades de propietarios" - creadas al efecto, con el apoyo de los servicios técnicos de la Administración competente.

En cuanto a la garantía de los derechos de los afectados, esta Ley federal es realmente original y efectiva, puesto que permite someter las reclamaciones que se presenten a la decisión final de una jurisdicción ágil y - lo que es más importante - estrictamente especializada en esta materia: el denominado "Tribunal de Concentración Parcelaria"<sup>22</sup>.

Una de las novedades introducidas por la Ley de 1976 es que, a diferencia de la Ley precedente (la de 1953), prevé el establecimiento de medidas que garanticen la protección de la naturaleza y la conservación de los espacios naturales, cosa que constituye un signo más de la modernidad de esta regulación.

También se prevé la CP de carácter privado, que en Alemania tiene un cierto interés, a diferencia de lo que acontece en la mayoría de países. Así lo confirma la memoria de actuaciones de 1991 de la luxemburguesa *Office National du Remembrement*<sup>23</sup>, en la que se aventura una explicación para ese inusitado interés que despierta la CP privada en Alemania: "... en Allemagne, il est presque devenu une nécessité économique, surtout dans les régions qui sont en attente du remembrement depuis de longue date". Y es que, como confirma la misma Memoria, la mayor parte de los procesos de concentración conducidos por el procedimiento ordinario duran entre 10 y 12 años, razón por la que hay muchas zonas que han de esperar demasiado tiempo a que les llegue el turno para poner en marcha la concentración que tenían solicitada.

La mejora de CP queda condicionada igualmente por estas otras Leyes federales:

- Ley federal de 1 de junio de 1980, relativa a la protección de los monumentos, que modifica la regulación de la CP, introduciendo en ella la obligación de proteger los monumentos históricos artísticos.

- Ley federal de 20 de diciembre de 1976, sobre la protección de la naturaleza, que, en su redacción aprobada por la Ley de 12 de marzo de 1987, obliga a impulsar la conservación de los paisajes significativos de la historia cultural.

- Ley federal de 8 de diciembre de 1986, sobre la construcción, que fija los principios generales aplicables tanto en los planes relativos a la utilización de los terrenos urbanizables como en los terrenos rústicos, obligando a respetar en ellos las vías públicas de especial interés histórico.

En el transcurso de la reunión anual del año 1992 del órgano de coordinación entre las autoridades federales y las de los Länder en materia de CP (el denominado *Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung*), se debatió la conveniencia de adaptar la citada Ley de 1976 a las nuevas necesidades del momento actual. De aquella reunión surgió un grupo de trabajo encargado de estudiar a fondo las posibilidades de reforma legal, que presentó sus conclusiones en la siguiente reunión anual del mismo órgano de coordinación, que las asumió plenamente. Es así como se llegó a la reforma de 1994, que, como ha expresado H. MENZINGER<sup>24</sup>, en su cualidad de Presidente del *Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb)* - se impulsó la reforma por iniciativa del *Land Baden-Württemberg*, materializada posteriormente con la promulgación de la ya citada Ley de 23 de agosto de 1994, mediante la que se modificó la redacción inicial de la Ley de CP de 1976.

## 2.2 Las competencias de los Länder

---

agricultura, pasando por los Länder y los municipios afectados.

<sup>22</sup>El Land de Baviera ha completado este sistema de garantía de los derechos de los afectados por medio de la creación del que se denomina "Tribunal arbitral".

<sup>23</sup>Vid. Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones. 1991*. ONR, Luxemburgo, 1991, págs. 111 a 113.

<sup>24</sup>H. MENZINGER, *Vorwort*, en la obra de Richard MEYER y Margret DOLKER, *Flurbereinigungsgesetz-Land Consolidation Act (Federal Republic of Germany)*, Bonn, 1995, pág. 3.

Aparte de dejar constancia del gran volumen de actuaciones de CP que se realizan en Alemania, con el apoyo financiero de la UE<sup>25</sup>, interesa resaltar que rige allí un régimen jurídico compartido entre los poderes estatales y los de los *Länder*. La Ley federal de ordenación agraria, de 15 de marzo de 1976, modificada por la Ley de 23 de agosto de 1994, deja en manos de los *Länder* la competencia para desarrollarla y para ejecutar las correspondientes actuaciones de CP. En cada *Land* existe un ó

βπθόν del inicio de los procesos de concentración que se han de realizar. Como prevé el art. 172.a) de nuestra LRDA, la norma jurídica mediante la que se aprueba cada proceso de CP ha de establecer - por imperativo de la Ley federal - la urgente ejecución de esta mejora.

Corresponde igualmente a los *Länder* la regulación del conjunto de operaciones necesarias para la ejecución de la CP, entendida en su sentido más amplio, como por ejemplo la emisión de los correspondientes informes jurídicos, los planes de obras rurales, la ejecución de los caminos y desguaces, las medidas de protección del medio ambiente y, en definitiva, el desarrollo rural<sup>26</sup>.

## II. EL REMEMBREMMENT RURAL DE FRANCIA

### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

#### 1.1 Las tres fases históricas de la CP francesa

##### 1ª) La fase individualista<sup>27</sup> de los siglos XVIII y XIX

Durante esta primera fase histórica, la concentración se implementa por el impulso de los propios interesados, sin ninguna norma jurídica que la fomente. Lo más sorprendente es el desencuentro y la disparidad de criterios existente entre, de un lado, la unidad de criterios que demuestran sobre el particular la doctrina francesa especializada en la materia y los entes que gestionan la CP en Francia, y del otro, el embrollo inexplicable de fechas y datos que caracteriza a las opiniones doctrinales publicadas a este lado de los Pirineos.

Por lo que respecta, en primer lugar, a las fuentes francesas, VALLERY-RADOT y las publicaciones oficiales del *Ministère d'Agriculture*<sup>28</sup> nos enseñan que la primera CP practicada

---

<sup>25</sup> Vid., *ad exemplum*, la Decisión 97/321/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Alemania (DOCE nº L 146, de 5.6.1997), en la que se expresa explícitamente el apoyo financiero comunitario a las actuaciones de CP que se ejecutan en Alemania.

<sup>26</sup> A esta consideración de la CP como instrumento de desarrollo rural se refería una de las ponencias de las IX Jornadas gallegas sobre CP celebradas los días 22 y 23 de octubre de 1999 (*vid.* Maximilian GEIERHOS, *A concentración parcelaria en Europa: o caso Bávaro*, en IX Jornadas A concentración parcelaria, Área de Ciencias Agrarias do Seminario de Estudos Galegos, Santiago de Compostela, 1999. Según este especialista en CP, "a concentración parcelaria en Baviera, orixinariamente orientada unicamente á estrutura agrícola, ocupa hoxe en día considerablemente amplios eidos de acción no senso dun desenvolvemento rural mediante a reordenación do territorio, a rehabilitación dos núcleos rurais e o desenvolvemento agrario rexional".

<sup>27</sup> Seguimos aquí la cronología expuesta por el jurista francés André DUMAS, *Le remembrement ...*, *op. cit.*, págs. 8 y sgs. que distingue tres fases históricas: la fase individualista (así denominada porque las concentraciones sólo se llevaban a cabo si cada uno de los afectados les daba la conformidad), que se extiende por todo el siglo XVIII y gran parte del XIX; la fase mayoritaria (dicha así porque bastaba con el acuerdo de las mayorías legales para iniciar una CP, aunque se opusieran algunos afectados), que dura desde 1888 hasta 1919; finalmente, la fase colectiva o administrativa (caracterizada por la publicación del procedimiento de concentración), de 1919 hasta nuestros días.

<sup>28</sup> Vid. Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural et ...*, *op. cit.*, págs. 10 y 11. Vid. igualmente Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier*, *op. cit.*, pág. 27. Esta última publicación oficial admite que "le cas célèbre de Rouvres-en-Plaine près de Dijon en Côte-d'Or au début du 18ème siècle préfigure, quant à lui un véritable remembrement", aunque también deja constancia de que antes hubo iniciativas municipales que tenía un parecido objetivo, surgidas a raíz del minifundismo que se había generado desde finales de la Edad Media hasta la época de la Revolución Francesa, puntualizando que "c'est à des initiatives locales que l'on doit les premières tentatives de

en Francia tuvo lugar, justo a principios del siglo XVIII, en la Châtellenie de Rouvres-en-Plaine (*Commune* de Dijon), donde habían establecido su residencia los primeros Duques de Borboña. Iniciada a instancia de los mismos partícipes (que en el año 1697 habían dirigido al Rey Luís XIV una petición formal en este sentido) y autorizada por Decreto de 4 de octubre de 1701, del *Conseil d'État*, las operaciones de concentración se prolongaron hasta el año 1707.

La *Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural* (en adelante, ANDAFAR<sup>29</sup>) también remite al año 1707 y al territorio de Rouvres-en-Plaine la primera actuación francesa que se puede denominar propiamente *remembrement*. El profesor DUMAS<sup>30</sup> comparte idéntico criterio, por más que refiere esta primera experiencia concentracionaria al año 1704 y matiza que las actuaciones se realizaron bajo la denominación de "*abornements généraux*".

Paradójicamente, la doctrina española - con la excepción de SANZ JARQUE, que ubica la primera concentración en el año 1705 - se aleja del criterio de esas autorizadas voces francesas sobre los orígenes de la CP francesa. Y, por si fuera poco, además tampoco acierta a ponerse de acuerdo a la hora de fijar una fecha alternativa a la aportada por la doctrina francesa. Así, por ejemplo, CABO ALONSO (a quien sigue ALARIO TRIGUEROS) opina que la primera concentración francesa es la desarrollada en Lorena en 1770. Y es cierto que en ese año hubo un tímido ensayo de concentración, concretamente en Neuville-sur-Moselle, impulsado personalmente por el Intendente Chaumont de la Galazière; pero ello no nos ha de hacer olvidar que a principios del mismo siglo ya se había producido la primera experiencia de este tipo, aunque en aquel momento aún nadie hablara de "*remembrement*", si no que se utilizaba la denominación "*abornements généraux*", que ahora ha caído en desuso.

Abundando en esta especie de baile de las discrepancias, BENEYTO SANCHIS asegura que sólo se puede hablar de CP desde que se realizaron las primeras actuaciones de este tipo en Lorena, hechos que sitúa en los años 1860 y 1914.

Por su parte, RIOS CARMENADO aún se aleja más de la tesis de los especialistas franceses, llegando a asegurar que, "en Francia los primeros trabajos de concentración parcelaria se realizaron según las disposiciones de la primera Ley de Concentración Parcelaria del 27 de noviembre de 1918". Creemos que es una afirmación muy aventurada, porque no es que antes no existieran actuaciones de CP, si no que, como bien explica DU BOIS DE GAUDUSSON y confirma SCHMERBER, esa Ley de 1918 (la célebre "*Loi Chauveau*", que tenía por objeto la promoción de la CP) fue tan sólo la primera norma legal dedicada íntegramente a la CP y que regula esta institución de forma completa. Antes, empero, ya había concentraciones. La Ley de 3 de noviembre de 1884 insta a poner en práctica la modalidad concentracionaria de los "*échanges amiables*" - cosa, por otra parte, reconocida por la misma Administración agraria francesa -, a la vez que las Leyes de 21 de enero de 1865 y 22 de diciembre de 1888 regulaban las actuaciones de CP a realizar por las mentadas "*associations syndicales de propriétaires*".

Debe reconocerse, en todo caso, que BENEYTO SANCHIS tenía una parte de razón. Realmente, las actuaciones de Rouvres-en-Plaine - como admite el propio VALLERY-RADOT en la última edición de su obra precitada - no respondían exactamente al objetivo de lucha contra el minifundismo y la dispersión parcelaria, que caracteriza hoy en día a la CP en todo el mundo, si no que estaban impulsadas por motivaciones personales ajenas a esa problemática agraria. Aun así, se puede afirmar que, por su método y por sus resultados prácticos, la de Rouvres-en-Plaine ya fue una verdadera CP, como lo demuestra el hecho de que, en 1967, se ha llevado a cabo otra concentración sobre los mismos terrenos, utilizando al efecto unos métodos idénticos y unos criterios de actuación sensiblemente semejantes a los que se habían utilizado en la misma zona doscientos sesenta años atrás. Debemos discrepar, por este motivo, de los planteamientos de BENEYTO SANCHIS y CABO ALONSO, así como de los autores más modernos que han acogido acriticamente sus respectivas teorías doctrinales.

---

*regroupement parcellaire*".

<sup>29</sup>ANDAFAR, *Du remembrement à l'aménagement foncier rural*, Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural, París, 1996, pág. 1.

<sup>30</sup>André DUMAS, *Le remembrement ...*, *op. cit.*, pág. 8.

En cualquier caso, lo que todos los expertos parecen admitir es la existencia de las ya citadas actuaciones de CP llevadas a cabo en Neuville-sur-Moselle en 1770, datación en la que coinciden generalmente tanto la doctrina francesa como la española.

### 2ª) La fase mayoritaria (de 1888 a 1919)

La legislación de CP de esta fase se caracteriza por los siguientes rasgos distintivos:

- Las concentraciones ya no se llevan a cabo únicamente por intereses particulares, si no por causa de interés general.

- La gestión directa del proceso de concentración se encomienda a las respectivas asociaciones sindicales, a las que la Ley de 22 de diciembre de 1888 reconoce la naturaleza de asociaciones de utilidad pública.

El control del Estado se hace efectiva por un doble conducto: el control superior de las actuaciones que se llevan a cabo y su financiación.

### 3ª) La fase colectiva o administrativa (de 1919 hasta nuestros días).

Esta fase se distingue de las anteriores por las siguientes características:

- Se publica la gestión y dirección de la CP, mediante la denominada "*Loi du 9 mars 1941, sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*". Como bien dice DUMAS, "*l'innovation essentielle de cette loi est de confier le remembrement, non plus à des syndicats de propriétaires, libres ou reconnus d'utilité publique, mais à une Commission communale de reconstitution foncière*".

- El Estado ya no se hace cargo él solo de los gastos de la CP, si no que los propios interesados también participan en la financiación de estas operaciones.

- La gestión queda reforzada con el otorgamiento a los entes gestores de un gran número de prerrogativas administrativas, que les facilitan el normal desarrollo del proceso, aunque sea a costa de reducir la influencia de los propios afectados.

La dogmática española que se ocupa de esta fase histórica constata que hubo una destacable difusión y aceleración de las actuaciones de CP a principios del siglo XX. Hay discrepancias, sin embargo, por lo que respecta a la cuantificación de las operaciones.

A partir del año 1950, la CP experimentó un desarrollo espectacular en Francia, simultáneo al que se produjo en países vecinos como Alemania y Bélgica. Así lo recoge la Memoria luxemburguesa de 1990 sobre actuaciones públicas de carácter agrario y lo ratifica la revista especializada de la asociación francesa ANDAFAR, que, al recordar las actuaciones ejecutadas hasta 1985, constata que "*le remembrement, dans sa forme actuelle, est né il y a 40 ans et il a déjà permis de restructurer près de 12.000.000 ha de terres agricoles sur une superficie totale susceptible d'être remembrée estimée à environ 22.000.000 ha*".

## 1.2 Los antecedentes normativos de la CP

Entre los antecedentes normativos de la CP francesa, podemos destacar los siguientes:

- Toda una serie de normas legales aprobadas durante las postrimerías del siglo XIX.

- Ley de 27 de noviembre de 1918 "*sur le remembrement de la propriété rurale*" ("*Loi Chaveau*"), que reconoce la utilidad de la CP llevada a cabo por una asociación sindical con el apoyo de la mayoría de sus miembros. En opinión de LERA DE ISLA, esta Ley fue "la primera medida que tomó el Estado francés contra la excesiva parcelación de la tierra", categórica aseveración que ha quedado desmentida, como hemos visto, por la exposición de los antecedentes de la CP francesa que realiza André DUMAS. En todo caso, dicha norma sería posteriormente derogada por la Ley de 30 de octubre de 1935, de signo menos participativo y más burocrático.

- Ley de 4 de marzo de 1919 "*sur la délimitation, le lotissement et le remembrement des propriétés foncières dans les régions dévastées par le fait de la guerre*", promulgada con la declarada intención de promover el relanzamiento de las regiones devastadas por la primera guerra mundial, posteriormente desarrollada por el Decreto de 10 de septiembre de 1920. Hay que precisar que esta norma sólo era de aplicación en las mencionadas regiones y que, dada la urgencia con que se habían de realizar las actuaciones de concentración, dicha Ley implantó un procedimiento extraordinariamente simplificado. BENEYTO SANCHIS<sup>31</sup> alaba el acierto que tuvieron los poderes públicos franceses, recalcando que "tuvieron la clara visión de aprovechar la devastación producida por la guerra europea para emprender la reorganización de la propiedad en las regiones más destruidas del norte de Francia". RAMOS PRIETO<sup>32</sup> destaca de esta norma de 1919 su doble finalidad de "reconstituir los patrimonios de las regiones devastadas" y "reorganizar la propiedad", con especial incidencia en los Departamentos franceses de La Somme, Ardenas, Meurthe y Moselle.

- Decreto-Ley de 30 de octubre de 1935 (que deroga la Ley de 27 de noviembre de 1918), Con él, la facultad para la aprobación del inicio de la concentración pasa de la respectiva asociación sindical a un órgano administrativo denominado "*Commission Arbitrale*", que puede imponer la CP, aun con la oposición de los afectados.

- Ley de 9 de marzo de 1941 "*sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*", con la que se estrena en Francia la fase colectiva o administrativa, otorgando al Estado la dirección del proceso de concentración. Esta publicación de la institución es el principal cambio cualitativo aportado por esta Ley fundamental, como recalca DUMAS<sup>33</sup>. Por su parte, ANDAFAR, destaca de esta norma - aparte de su carácter fundamental -, la creación de una Comisión de CP, la determinación del valor productivo de las tierras como criterio para la reordenación de la propiedad, el enriquecimiento del proceso de CP con el añadido de las obras conexas y la deducción de parte de los terrenos aportados, para obras colectivas.

- Toda una retahíla de normas reglamentarias de los años cuarenta y cincuenta<sup>34</sup>.

- Leyes de 2 de agosto de 1960, sobre concentración parcelaria, permutas y materias conexas, y de 5 de agosto de 1960, de orientación agraria, que introdujeron algunas modificaciones en el *Code Rural* que resaltan la finalidad agraria de la CP, precisando que el objeto del "*aménagement foncier*" - a realizar principalmente a través del "*remembrement*" - es "*assurer une structure des propriétés et des exploitations agricoles et forestières conforme à une utilisation rationnelle des terres et des bâtiments*".

- Otras normas jurídicas de la década de los sesenta<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, op. cit., pág. 69.

<sup>32</sup>Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., pág. 20.

<sup>33</sup>André DUMAS, op. cit., pág. 12.

<sup>34</sup>He aquí las principales de esas normas reglamentarias: Decreto de 7 de enero de 1942, mediante el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de 1941; *Ordonnance* de 7 de julio de 1945, mediante la que quedaron revalidadas la Ley de 9 de marzo de 1941 y el Decreto de 7 de enero de 1942, normas ambas dictadas durante el Gobierno colaboracionista de Vichy; el *Arrêté* de 28 de octubre de 1952, disposición dictada para la determinación de la participación del Estado en los gastos de las obras efectuadas con ocasión de la concentración; Decreto nº 54-1.251, de 20 de diciembre de 1954 (modificado por Decreto nº 60-432, de 6 de mayo de 1960), por el que se adoptan medidas varias con el objetivo de agilizar el procedimiento de CP; Decreto nº 55-1.271, de 20 de diciembre de 1955, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del citado Decreto de 1954; Decreto nº 55-433, de 16 de abril de 1955 (modificado por Decreto de 27 de septiembre de 1955), mediante el que se aprueba la codificación de las normas citadas anteriormente, bajo la denominación de "*Code Rural*". El Libro Primero de esta codificación normativa, en el que se establece la regulación del régimen jurídico del suelo, dedica a la CP los capítulos I, II y VII, previéndose al mismo tiempo la posterior aprobación de un Reglamento para la aplicación de esa regulación; Decreto nº 55-881, de 80 de junio de 1955, relativo a diferentes procedimientos de "*aménagements*" y de "*améliorations foncières*".

<sup>35</sup>Pertencen a este bloque normativo las siguientes normas: Ley de 19 de abril de 1961, mediante la que se da nueva redacción a determinados preceptos del Código Civil y del Código Rural, sobre particiones, colación de bienes, retractos, arrendamientos y otras materias; Decreto de 14 de junio de 1961, sobre sociedades de ordenación territorial y asentamiento rural; Ley de 8 de agosto de 1962, sobre explotaciones en común, mediante la que se incorpora la concentración a las grandes obras de

- Ley de 11 de julio de 1975 "*sur remembrement des exploitations rurales*", por la que se modifica la ya citada Ley fundamental de 9 de marzo de 1941.

- Ley de 4 de julio de 1980, de orientación agraria, que interrelaciona la CP con la ordenación rural, creando las "*Commissions d'aménagement foncier*".

- Ley de 7 de enero de 1983, mediante la que se regula el régimen económico y financiero de la CP.

- Ley de 1 de agosto de 1984, relativa al control de las estructuras de las explotaciones agrarias.

- Ley de 31 de diciembre de 1985 "*sur aménagement foncier rural*" - desarrollada mediante ocho Decretos de 31 de diciembre de 1986 -, que convulsiona el sistema francés de CP y de ordenación rural, sistematizándolo en siete diferentes modalidades de actuaciones públicas, la más utilizada de las cuales, como reconoce la Administración agraria francesa<sup>36</sup>, es la del "*remembrement*" o CP.

## 2. Estado actual del *remembrement* francés

La regulación francesa de la CP tiene una estructura muy diferente de la española, puesto que su régimen jurídico está sistematizado en el Código Rural, que tiene una doble vertiente (legislativa y reglamentaria) y cuyo articulado evoluciona continuamente, a medida que se aprueban nuevas normas legales<sup>37</sup> y reglamentarias<sup>38</sup> que inciden sobre este Código.

---

infraestructuras viarias (autopistas, ferrocarriles, etc.); Ley de 1965, con la que - además de ampliarse las competencias de las Comisiones Municipales y Departamentales - se introdujeron las primeras medidas de protección del medio ambiente en los procedimientos de CP; *Ordonnance* de 22 de septiembre de 1967, mediante la que se deroga el principio de la exclusividad agrícola de la CP, a la vez que se dispone la intervención de los Ayuntamientos ("*Communes*", en la terminología francesa) afectados en cada proceso.

<sup>36</sup>Vid. Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier. II.- Le remembrement et ses dérivés*, "Bulletin d'Information du Ministère d'Agriculture", nº 1182, de 9.4.1987, pág. 27, donde se explicita que "*le remembrement est le mode le plus classique et le mieux connu d'aménagement foncier*".

<sup>37</sup>Entre las Leyes que más han incidido sobre la regulación de CP, hay que destacar éstas:

a) La Ley de 31 de diciembre de 1985, que modernizó y racionalizó la regulación francesa de la CP, implantando los seis procedimientos de "*aménagement rural*" ahora vigentes ("*remembrement rural*", "*remembrement simplifié*", "*remembrement-aménagement*", "*aménagement foncier forestier*", "*aménagement foncier agricole et forestier*" y "*réorganisation foncière*"), con un doble objetivo: adaptar la regulación de las actuaciones de *aménagement foncier* a la nueva realidad francesa nacida de la descentralización de competencias, y, al propio tiempo, ofrecer una regulación bien sistematizada, diáfana y de fácil consulta. También conviene destacar de esta norma legal la interrelación que se hace entre el "*aménagement foncier*" y el "*aménagement du territoire communal*", así como la introducción del nuevo concepto de "*remembrement-aménagement*", que parte de la consideración de la CP como instrumento al servicio del desarrollo rural integrado. Esta Ley fue, en definitiva, la respuesta del legislador galo a una doble problemática agraria generada por la PAC: la repentina desaparición de miles de explotaciones agrarias, debida al abandono de la tierra, y la progresiva saturación de los mercados por abundantes excedentes de productos agrarios.

b) La Ley nº 24 de 8 de enero de 1993 "*sur la protection et la mise en valeur des paysages*", que ha producido un gran cambio cualitativo de la institución, al establecer un modelo eco-compatible de la CP, que tiene una doble vertiente: la incorporación de la protección del medio ambiente a la teleología de la institución y el sometimiento de todas las CP a la correspondiente evaluación de impacto ambiental.

Por otra parte, también condicionan las actuaciones de CP estas normas legales:

- La Ley nº 115, de 4 de febrero de 1995 "*d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*", de la que destacaríamos el art. 1º, que fija para las actuaciones que en él se regulan unos objetivos muy similares a los que hemos expuesto como *desideratum* de una futura regulación española de la CP ("*Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement*") y el art. 21, que completa este esquema de objetivos con el equilibrio del territorio, la conservación del medio ambiente, del patrimonio natural, del paisaje rural y de la naturaleza en general, para conseguir un desarrollo sostenible. Estos principios teleológicos inciden sobre la CP, porque el mismo art. 21 obliga a las asociaciones gestoras a aplicar tales objetivos en sus actuaciones: "*Dans le cadre de leur mission définie à l'article L.141-1 du code rural, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*

En 1994, VALLERY-RADOT<sup>39</sup> escribía que la CP se rige básicamente por los arts. L.123-1 a 4 del *Code Rural*. Pero la evolución de esta regulación codificada de la CP francesa es tan vertiginosa que esta afirmación ya no se corresponde con la realidad actual, puesto que ahora la institución se rige por las siguientes prescripciones de la parte legislativa del nuevo Libro I del Código<sup>40</sup>:

a) En primer lugar, rigen las siguientes normas generales que afectan a la CP:

- El Título I, rubricado "*Développement et aménagement de l'espace rural*", y muy especialmente su Capítulo I (arts. L.111-1 a L.111-3), que establece las "*Dispositions générales*", donde se apuesta claramente por el desarrollo sostenible, el equilibrio entre los espacios rurales y urbanos, la pluriactividad agraria, la diversificación económica y la dotación de servicios colectivos en el mundo rural. Todo ello sintoniza con la actual orientación del Derecho comunitario hacia un desarrollo rural integrado y sostenible.

- El Título II ("*Aménagement foncier rural*"), del que cabe destacar:

1º) El Capítulo I, que establece disposiciones comunes a las diferentes modalidades de "*aménagement foncier*" que se relacionan, a saber: "*réorganisation foncière*", "*remembrement*" (con la variante del "*remembrement-aménagement*"), "*mise en valeur des terres incultes ou manifestment sous-exploitées*", "*aménagement foncier forestier*" y "*aménagement foncier agricole et forestier*". Para todas ellas se prevé la finalidad primordial de la mejora de las explotaciones agrarias, puntualizando que también han de contribuir al desarrollo rural de la zona y a la protección del medio ambiente, entendido éste en el sentido más amplio, de forma que alcance "*la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages*". Además, se encarga la conducción de esas operaciones - bajo la responsabilidad del Estado - a "*Commissions d'aménagement foncier*" de diferente ámbito territorial ("*communale*", "*intercommunale*" y "*départementale*"), cuya estructura y funcionamiento determina.

2º) El Capítulo VII, que incluye unas denominadas "*Dispositions diverses et communes*", entre las que se declaran aplicables a la CP la exención de impuestos prevista en

---

*contribuant à la mise en oeuvre du volet foncier du schéma*".

- La Ley nº 574, de 9 de julio de 1999, "*d'orientation agricole*", nueva Ley francesa de orientación agraria, en la que se están fijando muy especialmente los legisladores españoles. La traemos a colación porque en ella se fijan los objetivos genéricos de la política agraria, que no pueden ser desconocidos por los gestores de la CP francesa. Su primer artículo supedita las actuaciones de política agraria al objetivo del desarrollo sostenible, en sintonía con las nuevas orientaciones del Derecho comunitario hacia la diversificación económica y la protección del medio ambiente, la naturaleza y el paisaje, disponiendo al efecto que "*la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable*", en el bien entendido de que "*elle a pour objectifs, en liaison avec la politique agricole commune et la préférence communautaire: ... la production de biens agricoles de qualité et diversifiés, ... la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages ...*".

<sup>38</sup> Entre estas normas reglamentarias, cabe destacar las siguientes:

- El Decreto nº 88, de 27 de enero de 1995, que adapta los preceptos del nuevo Libro Primero del *Code Rural* "*relatives aux procédures d'aménagement foncier en application de la loi nº 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et de la loi nº 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages*", aportando novedades tan interesantes como éstas: incorpora técnicos medioambientales a la "*commission communale d'aménagement foncier*" y a la "*commission départementale d'aménagement foncier*" (art. 1º); dota de un contenido medioambiental al estudio previo (art. 2º); actualiza el procedimiento, previendo la realización de una encuesta previa (art. 3º); y somete la CP a evaluación de impacto ambiental (art. 14).

- El Decreto nº 837, de 29 de agosto de 1999, "*relatif au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles et modifiant le code rural*", que encarga al *Centre National pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles* (CNASEA), entre otras funciones, una que se acerca mucho a nuestro objeto de estudio: "*Il a qualité pour faire au ministre chargé de l'agriculture toutes suggestions et propositions relatives à l'orientation de la politique d'aménagement des structures agricoles et de l'espace rural*".

<sup>39</sup> Vid. Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural et ...*, op. cit., pág. 9.

<sup>40</sup> Por lo que respecta a la parte reglamentaria del *Code Rural*, la regulación específica de la CP se incluye en el Capítulo III ("*Le remembrement rural*") del Título II ("*L'aménagement foncier rural*") del Libro I ("*L'aménagement et l'équipement de l'espace rural*").

el art. 1.023 del *Code général des impôts*, así como "*les prescriptions de la loi n° 374 du 6 juillet 1943 relative à l'exécution des travaux géodésiques et cadastraux et à la conservation des signaux, bornes et repères*".

- El Título III, dedicado íntegramente a la regulación de las "*associations foncières*", dos capítulos del cual afectan a la institución que nos ocupa: el Capítulo I, que somete las citadas asociaciones al régimen de la decimonónica "*loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales*", y el Capítulo III, dedicado a la regulación específica de las "*associations foncières de remembrement*", que aquí interesan.

b) La regulación específica de las actuaciones francesas de CP - que, como ocurre en todos los países comunitarios, están cofinanciadas por la UE<sup>41</sup> - se incluye en el Capítulo III del Título II del citado nuevo Libro I, en el que se establece el moderno modelo francés de CP, que se singulariza por los siguientes rasgos identificativos:

1º) Por lo que respecta al objeto material de las actuaciones, se parte del principio de que la CP propiamente dicha o "*remembrement*" está especialmente indicada para los inmuebles rústicos no edificados ("*le remembrement, applicable aux propriétés rurales non bâties, se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées*", dispone el art. L.123-1, *ab initio*, del *Code Rural*). Sin embargo, los arts. L.123-2 y L.123-3 también admiten la inclusión de otros tipos de bienes inmuebles, aunque sea con la precisión de que han de ser retribuidos a sus antiguos propietarios. Entre estos bienes, se incluyen las construcciones y los terrenos que a ellas están afectos, los terrenos urbanizables, aquellos otros en los que existen manantiales de aguas minerales, minas, etc., así como, en general, todos los inmuebles que no se pueden beneficiar de la CP. Y, en cualquier caso, no se puede olvidar que, en el mismo "*Chapitre III. Le remembrement rural*" del nuevo Libro Primero del *Code Rural*, se incluye igualmente la modalidad amplia de la CP, denominada "*remembrement-aménagement*", en cuyo perímetro concurren los bienes rústicos con los urbanizables.

2º) En cuanto a la teleología, hay dos aspectos a considerar:

- Respecto a la eterna cuestión de si es mejor la concentración parcelaria o la concentración de explotaciones, todo inclina a pensar que este legislador opta por un sistema mixto, similar al de la concentración parcelaria por explotaciones que aquí venimos propugnando, habida cuenta que el art. L.123-1 prevé que "*le remembrement ... il a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis*".

- Aunque se sigue atribuyendo a la CP una finalidad esencialmente agraria, la nueva regulación matiza que esta mejora también ha de subvenir a las necesidades del conjunto de la zona objeto de concentración. El art. L.123-1 entrelaza ambas finalidades consecutiva e inseparablemente: primero establece la finalidad tradicional, para acto seguido matizar que "*il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en oeuvre*". He aquí una moderna y equilibrada concepción de la CP, que se está demostrando muy eficaz, al permitir realizar las operaciones de CP en dos o tres años (y a veces en menos tiempo), lo cual contrasta enormemente con las duraciones decenales de las CP alemanas, austríacas y holandesas.

3º) De conformidad con los arts. L.123-1, L.123-4 y concordantes, la reordenación de la propiedad se hace aplicando los siguientes criterios de redistribución:

- Los terrenos se valoran por su productividad real.
- Se redistribuyen en base al principio de equivalencia global entre las aportaciones y las atribuciones.
- La ubicación de las fincas de reemplazo no ha de ser más lejana que la de las

---

<sup>41</sup> *Vid., ad exemplum*, la Decisión 97/317/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Francia (DOCE n° L 146, de 5.6.1997).



parcelas aportadas, si no lo acepta el propietario.

- El legislador francés apuesta con mayor rotundidad que el español por el "coto redondo", hasta el extremo de que obliga a entregar a cada propietario una sola finca "*sauf exception justifiée*" (vid. art. 123-6, en relación con el art. 123-21, *in fine*).

- No existe una deducción similar a la del art. 202.1 de la LRDA, pero sí una equivalente a la prevista en el art. 202.2 de este texto refundido. El art. L.123-8 del *Code Rural* declara esta deducción no indemnizable.

- Los arts. L.123-27 y siguientes prevén, además, una deducción de terrenos para equipamientos colectivos. Esta deducción sí que se ha de indemnizar, haciéndose cargo de su importe el municipio que la haya solicitado.

- El art. L.133-6 autoriza (como el art. 230.2 de la LRDA) a crear las servidumbres que requiera la nueva ordenación de la propiedad; pero - a diferencia de lo que establece el art. 218.1 de la LRDA, que ignora esta causa de impugnación del acuerdo de CP - prevé que los interesados puedan impugnar estas servidumbres incorporadas a las fincas de reemplazo.

4º) La gestión de la CP es conducida por la correspondiente "*commission communale d'aménagement foncier*" (y, en su caso, por la "*commission intercommunale*" y por la "*commission départementale*"), bajo la responsabilidad del Estado, debiéndose precisar que los "*départements*" desempeñan a este respecto un papel preponderante, como reconocen los informes del Consejo de Europa<sup>42</sup>. Las operaciones de CP son realizadas por geómetras especializados.

5º) Una vez concluida la concentración (hecho que se considera producido el día en que se publica el "*Plan définitif de remembrement*" o acuerdo de CP, según lo que a este respecto estipula el art. L.123-12), la regulación francesa se diferencia de la establecida en la LRDA en los siguientes aspectos:

- Los recursos contra el acuerdo no impiden la toma de posesión (art. L.123-12), que se ha de publicar y notificar a los interesados (art. L.123-10).

- Las obras conexas son propuestas por la "*commission départementale*", aprobadas por el "*Préfet*" y ejecutadas por el "*Conseil municipal*" (o, en su defecto, por la "*association foncière*" creada para la ejecución y conservación de estas obras).

- La conservación de las obras de CP queda garantizada, puesto que no se puede producir ninguna segregación o división de fincas concentradas sin la previa autorización de la Comisión Departamental.

- La propiedad concentrada queda afectada por un régimen jurídico especial, que obliga a someter todas las segregaciones de fincas a la "*Commission Départementale d'Aménagement Foncier*". Las divisiones hechas al margen de esta previsión legal son nulas de pleno derecho, a tenor del art. L.123-17.

6º) Las actuaciones de CP se complementan con las de protección del entorno natural. Por tal motivo, a diferencia de lo que acontece en España<sup>43</sup>, el paisaje rural de las zonas de CP resulta grato a la vista, ya que se intercalan pequeños bosques que les dan una gracia especial, como se puede comprobar en el Sur de Francia. Ello no significa que todas las CP

---

<sup>42</sup> Vid. Moreno BUCCI et Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE, *Rapport sur la démocratie locale et régionale en France*, Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europa-Conseil de l'Europe, 7e Session Plénière du Congrès, Strasbourg, 23-25 mai 2000 ([http://www.coe.fr/cplre/session7/reports/cg\(7\)7f.htm](http://www.coe.fr/cplre/session7/reports/cg(7)7f.htm)).

<sup>43</sup> Vid. Olegario SOTELO BLANCO y Manuel MANDIANES CASTRO, *A concentración parcelaria, op. cit., in totum*, que incluye dos estudios-denuncia cuya lectura convendría a todos los gestores públicos de CP, cuando menos para evitar el caer en los excesos de todo tipo que en ellos se denuncian, entre los que destacan verdaderos atentados contra el entorno natural, cometidos al amparo de las actuaciones de CP.

sean modélicas. También se producen abusos, como denuncia DAVESNES<sup>44</sup>, según el cual, en el municipio de Varennes-sur-Loire, se ha realizado un "*remembrement dévastateur*". Creemos, en todo caso, que exagera cuando intenta generalizar esos abusos asegurando que "*ce qui s'est passé à Varennes s'est passé dans toute la France*".

7º) Como en otros países comunitarios y extracomunitarios, la legislación francesa también prevé la realización de la CP por causa de grandes obras públicas, entre las que no contempla únicamente las obras lineales, si no también la creación de polígonos industriales, urbanizaciones o zonas de equipamientos colectivos. El *Code Rural* dedica a regular estas concentraciones los arts. L.123-24 a L.123-26, previendo explícitamente la contribución a la financiación de las operaciones y obras conexas por parte del ente responsable de la actuación pública que motiva la CP.

Creemos que la dogmática española no ha sido justa ni certera al valorar la regulación francesa de la CP. Particularmente desafortunada nos parece la crítica que le dedica ALARIO TRIGUEROS<sup>45</sup>, según la cual "no es tan completa y progresiva como las de los países anteriormente analizados" [se refiere a Holanda y Suiza]. A nuestro parecer, se deja arrastrar excesivamente por la tradicional inclinación doctrinal española a presentar el modelo alemán de CP como el paradigma de la institución. Tildar de incompleta la legislación francesa, cuando regula hasta seis modalidades diferentes de "*aménagement foncier*", y cuando la doctrina científica gala de los años noventa, no sólo reconoce la constante actualización de esta normativa<sup>46</sup>, si no que incluso ya está recabando su simplificación<sup>47</sup>, parece realmente un despropósito jurídico. Y por lo que respecta a la acusación de falta de progresividad de esa regulación de la CP, dichosos seríamos si tuviéramos en nuestro país una legislación tan bien elaborada, moderna, sistematizada, respetuosa de los derechos y fomentadora de la participación de los interesados como la francesa. En suma, creemos que no se puede menospreciar el modelo francés de CP, porque ha mejorado substancialmente desde el año 1985, se está modernizando continuamente y sigue unos parámetros tan positivos como éstos:

a) Se conforma un peculiar modelo de CP, tan flexible que en él caben desde el amplio concepto del "*remembrement-aménagement*" - regulado en los arts. L.123-18 a L.123-23 del nuevo Libro I del *Code Rural* - hasta la concepción más estricta de la CP, que estaría representada en este caso por la "*réorganisation foncière*", modalidad alternativa del "*aménagement foncier*" regida substancialmente por los arts. L.122-1 a L.122-12 del mismo Código francés.

b) Se establece un sistema de CP eco-compatible. Desde la entrada en vigor de la Ley de 8 de enero de 1993, se introduce la obligatoriedad de las EIA en todas las CP que se lleven a cabo, cosa que aún no ha previsto la legislación española de la CP, por más que sí que lo han hecho las legislaciones autonómicas de Madrid y el País Vasco, como demostraremos *infra*.

c) Tiene la gran ventaja práctica de que permite concluir los procedimientos de concentración en un plazo medio de dos a tres años, frente a los 10 o 12 que invierten en ello las mastodónticas actuaciones concentradoras de Alemania<sup>48</sup>.

d) La regulación francesa de la CP se está modernizando a marchas forzadas. El hecho de que - como ya hemos comprobado - la concepción de la CP que exponía LE BIHAN<sup>49</sup> en

---

<sup>44</sup>Jean-Clair DAVESNES, *Préface*, en *Origines, implantation, conséquences du Remembrement agraire*, Editions P.S.R., La Roche Rigault (Francia), 1991, *in totum*.

<sup>45</sup>Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>46</sup>*Vid.*, *ad exemplum*, Pierre ROUGEAN y Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, pág. 103, que dejan constancia de "*la constante évolution qu'ont suivie les lois d'aménagement foncier*".

<sup>47</sup>*Vid.*, por todos, Pierre ASTIE, *Remembrement rural. Règles de fond*, "Remembrement rural", nº 2 de 1995, punto 162.

<sup>48</sup>*Vid.* Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones. 1991*, *op. cit.*, págs. 112 y 113.

<sup>49</sup>Pascal LE BIHAN, *L'exploitation agricole ...*, *op. cit.*, pág. 115.

1992 ya haya quedado "démodée" atestigua la velocidad de esta constante evolución normativa.

En base a esta normativa reguladora, Francia está realizando una abundante actividad concentradora - incluyendo la CP forestal, como resalta Christian DU SAUSSAY<sup>50</sup> -, de la que dan buena prueba estos datos estadísticos que nos ha facilitado el "Bureau de l'aménagement foncier et des S.A.F.E.R."<sup>51</sup>, referidas al año 1994 y cerradas el 30 de noviembre de 1995:

- Procedimiento de "remembrement rural": 827.821 hectáreas en proceso de concentración y 327.412 ya concluidas.
- Procedimiento de "remembrement simplifié": 5.295 hectáreas concentradas y 4.091 en curso.
- Procedimiento de "remembrement-aménagement": 961 hectáreas ya concentradas.

El gran esfuerzo concentrador que reflejan estas cifras, referidas únicamente a los tres procedimientos más directamente relacionados con la CP que indicamos, queda más evidenciado aún cuando se le añaden las actuaciones llevadas a cabo por los procedimientos de "aménagement foncier forestier", "aménagement foncier agricole et forestier" y "réorganisation foncière", y se refunden todas las actuaciones realizadas en este ámbito hasta el 31 de diciembre de 1994, que suman estas cifras:

- En dicha fecha, ya se había actuado en el 47,03 % de la superficie concentrable (considerando como tal la superficie agrícola útil o SAU), con un total de 15.041.758 Ha.
- Se estaba actuando en aquel momento en un 2,81 % adicional (con lo que ya se llegaba a la mitad de la superficie concentrable), afectando a un total de 898.108 Ha.
- Se preveía actuar en el 2,23 % más de la SAU, equivalente a 713.763 Ha.

El ritmo frenético de estas operaciones ha persistido durante los años siguientes. Las últimas estadísticas que nos ha facilitado la Administración francesa<sup>52</sup> reflejan que, durante el año 1996, se han concluido las operaciones de "aménagement foncier" en 245.680 hectáreas y se estaba actuando en otras 734.970 hectáreas. Si nos limitamos a los datos relativos a los tres procedimientos más vinculados a la CP, los datos quedarían así:

- Procedimiento de "remembrement rural": 647.781 hectáreas en proceso de concentración y 218.856 ya concluidas.
- Procedimiento de "remembrement simplifié": 9.667 hectáreas en curso de concentración y 816 ya concentradas.
- Procedimiento de "remembrement-aménagement": 16.990 hectáreas en curso de concentración y 216 ya concentradas.

El fruto del esfuerzo realizado durante los últimos decenios en materia de CP se comprueba cuando se advierte que el tamaño de las explotaciones agrarias se ha doblado en este país en los últimos veinte años, pasando a un promedio de 40 hectáreas por explotación, debiéndose tener en cuenta, al analizar esta cifra, que el 80 % de las explotaciones agrarias son de

---

<sup>50</sup>Christian DU SAUSSAY, *La evolución de la legislación forestal en favor de las comunidades rurales*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura y productos forestales", vol. 35, nº 142, 1983. Este autor pone el tratamiento francés de la CP forestal como ejemplo de que, mediante la concentración, se pueden solucionar los principales problemas que la explotación forestal presenta en todo el mundo, cuando existen propiedades forestales de tamaño reducido y de formas irregulares.

<sup>51</sup>Bureau de l'Aménagement Foncier et des S.A.F.E.R., *Surface et coût à l'Ha par models d'aménagement foncier des opérations réalisées en 1994 et surface des opérations en cours*, Bureau de l'Aménagement Foncier et des S.A.F.E.R., París, noviembre de 1995, *in totum*.

<sup>52</sup>Bureau de l'Aménagement Foncier et des S.A.F.E.R., *Surface et coût à l'Ha par models d'aménagement foncier des opérations réalisées en 1996 et surface des opérations en cours*, Bureau de l'Aménagement Foncier et des S.A.F.E.R., París, 2000, *in totum*.

regadío<sup>53</sup>.

A esta evolución han contribuido también otros factores socioeconómicos, como el abandono de la tierra por parte de la juventud y el cese de la actividad agraria; pero es evidente que la constante labor concentradora llevada a cabo en Francia ha tenido una gran influencia en este aumento de la superficie de las explotaciones agrarias. Frente a eventuales dudas sobre la utilidad de la CP en el momento actual, el ejemplo francés es una prueba de la vigencia y del inmenso potencial de futuro que aún tiene esta mejora<sup>54</sup>.

Esto no significa que la CP francesa sea paradigmática. De hecho, hasta la doctrina oficial reconoce que hay defectos a corregir. ADAM, DUBOZ, JOUIN y JUNG<sup>55</sup> son muy explícitos a este respecto, al defender la necesidad de introducir las mejoras siguientes: reducción de los plazos de ejecución, incremento del grado de coherencia entre las diferentes normas reguladoras de la institución, racionalización de la composición y el funcionamiento de las comisiones que intervienen, reducción de los gastos y aumento de la eficiencia en la gestión de los procesos de CP. Por su parte, Véronique DEMORGE<sup>56</sup> no se priva de reconocer públicamente que, tal como está concebida esta institución en Francia, "*le remembrement, mesure autoritaire, soulève de nombreuses polémiques*", para acto seguido concretar las principales críticas que recibe la gestión de esta mejora: "*des personnes qui réclament sa suppression pure et simple à celles qui, conscientes de son utilité économique, souhaitent simplement conjuguer environnement et remembrement*".

Por nuestra parte, añadiríamos que ha de mejorarse el sistema de impugnación de los actos dictados en materia de CP, porque el TEDH ya está dictando demasiadas sentencias en las que se denuncia a Francia por la violación del art. 6.1 del CEDH, por la duración excesiva de algunos procesos de CP, en el bien entendido de que este exceso de duración no se refiere a la gestión de las actuaciones, si no a la tardanza en la resolución de las impugnaciones que llegan al *Conseil d'État*<sup>57</sup>. Es importante hacer esta matización, porque Francia está haciendo grandes esfuerzos por aplicar a la CP las técnicas más modernas de gestión, como demuestra el Decreto nº 2000-1276, de 26 de diciembre de 2000<sup>58</sup>, por el que se define el nuevo sistema nacional de referencia de las coordenadas geográficas, planimétricas y altimétricas, previsto en el art. 89 de la Ley nº 115, de 4 de febrero de 1995, en la redacción establecida por la Ley nº 533, de 25 de junio de 1999.

Finalmente, por lo que respecta al factor económico, hemos de decir que, por una parte, el sistema fiscal de la CP es tan benévolo con la CP como en el caso español<sup>59</sup>. En cambio, no se

---

<sup>53</sup>Cfr. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *La agricultura del futuro*, "Derecho Agrario y Alimentario", nº 32, enero-junio de 1998, pág. 48.

<sup>54</sup>Cfr. M. R. BEDES, *Tout le monde s'en mêle. Remember? Pas sans les agriculteurs*, "La France Agricole", nº 2.592, mayo de 1995, págs. 8 a 10. Interesa destacar la constatación que hace este autor de que, de las siete modalidades de "*aménagement rural*" implantadas legalmente en 1985, la que más ha triunfado en Francia, con diferencia, ha sido la CP, que ha representado el 95% de las actuaciones llevadas a cabo en Francia entre los años 1988 y 1992. La conclusión que extrae este autor hace desvanecerse todas las dudas sobre el futuro de la CP, ya que constata que "*le remembrement reste un outil d'aménagement fondamental qui peut profiter aux agriculteurs comme au reste de la collectivité française*".

<sup>55</sup>Vid. Henry ADAM, A. DUBOZ, C. JOUIN y J. JUNG, *Rapport sur l'aménagement foncier*, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, París, 1990, págs. 77 y 78.

<sup>56</sup>Vid. Véronique DEMORGE, *Le remembrement. Pour qui ...*, op. cit., pág. 38.

<sup>57</sup>Vid., ad exemplum, las sentencias del TEDH de 4.6.1999 (REF. 00001076, *affaire Caillot c. France*), 23.11.1999 (REF. 00001364, *affaire Arvois c. France*), 25.1.2000 (REF. 00001523, *affaire Blaisot c. France*) y 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron contre France*). En esta última, se declara que "*souligne enfin que cette affaire pose le problème du contrôle judiciaire en matière de remembrement rural, qu'elle estime défaillant*".

<sup>58</sup>Décret nº 2000-1276 du 26 décembre 2000, portant application de l'article 89 de la loi nº 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire relatif aux conditions d'exécution et de publication des levés de plans entrepris par les services publics.

<sup>59</sup>En palabras del jurista francés Pierre ASTIÉ, *Remembrement rural. Procédure*, "Remembrement Rural", nº 2 de 1997, pág. 34, "*le remembrement ... bénéficie d'un régime fiscal de faveur. Tous les actes et documents qui y sont attachés profitent d'une exonération des droits de timbre et d'enregistrement ainsi que de la taxe de publicité foncière*".

puede decir lo mismo en cuanto a la financiación, ya que, si bien los poderes públicos cubren gran parte de los gastos, los afectados por las operaciones también tienen su participación económica en ellos. No rige, por tanto, el principio de gratuidad que establece el art. 171.4 de la española LRDA.

### III. EL REMANIEMENT RURAL DE SUIZA

#### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

Los problemas de dispersión y excesiva parcelación de las tierras agrícolas, así como los primeros ensayos suizos para ponerles remedio, son anteriores incluso a la creación de la Confederación Helvética, que tuvo lugar en el año 1848.

No obstante, la doctrina española<sup>60</sup> coincide en la apreciación de que no se puede hablar de verdaderas concentraciones hasta el año 1884, pese al alto grado de dispersión parcelaria que allí había<sup>61</sup>. En similar sentido se nos han manifestado los responsables de la Administración federal de la CP, a través del Jefe de la *Division des Améliorations Structurelles*, F. HELBLING, para quien hace más de un siglo que se practican concentraciones en la Confederación<sup>62</sup>.

Dado que las primeras normas dictadas al efecto no daban los resultados apetecidos, el legislador suizo trató de agilizar la implantación de la CP incorporando al Código Civil las medidas que consideró más idóneas a este objeto. Aun así, la solución legal no resultó precisamente exitosa, como demuestran los datos aportados por LERA DE ISLA<sup>63</sup>, según el cual, durante el período de 1922 a 1940, se realizaron 667 concentraciones, con un total de 81.000 hectáreas afectadas, mientras que, de 1942 a 1948, las concentraciones fueron 431, afectando a un total de 146.305 hectáreas.

En cuanto a las actuaciones descentralizadas, el Cantón de Vaud fue pionero, al promulgar en 1907 su primera Ley de Concentración Parcelaria (a la cual siguieron otras, cada vez más perfeccionadas, hasta llegar a la actual, que es de una perfección técnica difícilmente superable). Tres años después, ya se creaba el *Service vaudois des améliorations foncières*, organismo gestor que aún hoy en día goza de un amplio y merecido prestigio<sup>64</sup>. Su primera actuación de CP tuvo lugar acto seguido en Saint-Cierges. Afectaba tan sólo a cuarenta hectáreas, pero, como reconocen las autoridades federales en la materia<sup>65</sup>, "*il fait oeuvre de pionnier*".

El gran mérito de sus autoridades del momento fue la clarividencia de que dieron prueba, al adelantarse a los tiempos y apostar decididamente por la CP, a pesar de que la mentalidad del campesinado de comienzos del siglo XX no era la más adecuada para la implantación de esta

---

<sup>60</sup> Vid., *ad exemplum*, Angel LERA DE ISLA, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, págs. 14 y 15, y Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento de ...*, *op. cit.*, pág. 6.

<sup>61</sup> En el Cantón de Val Blenio, la situación era sensiblemente similar a la de nuestra C. A. de Galicia, puesto que, según los datos que expone LERA DE ISLA, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 15, cada explotación agraria estaba constituida por un promedio de 134 parcelas, la superficie mediana de las cuales era de tan sólo 250 metros cuadrados.

<sup>62</sup> Vid. F. HELBLING (Division des Améliorations Structurelles. Office Fédéral de l'Agriculture), *Comunicación personal de 28.1.1997*, *op. cit.* En el mismo sentido se pronuncia la memoria de actividades del Service cantonal des améliorations foncières, *Améliorations foncières ...*, *op. cit.*, que concreta en el año 1891 el inicio de la CP propiamente dicha, señalando que, en este Cantón suizo, "*depuis 1891, ce sont en chiffre rond 6800 projets d'améliorations foncières et de constructions rurales qui ont été réalisés, pour un coût total de plus d'un milliard de francs*".

<sup>63</sup> Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, *op. cit.*, pág. 13.

<sup>64</sup> Este organismo fue, por ejemplo, el primero en dedicarse a asfaltar los caminos de CP, con un tipo de asfalto especialmente adaptado para los usos agrícolas. El mérito de esta medida - que posteriormente sería imitada, no sólo en Suiza, si no también en el extranjero - se demuestra especialmente cuando se tiene en cuenta que se empezó a asfaltar los caminos en 1949. Medio siglo después, en cambio, son muchos los gestores españoles que aún consideran innecesario el asfaltado de esos caminos.

<sup>65</sup> Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 11.

mejora, como indican CHRISTEN, REGAMEY y FRUND<sup>66</sup>.

En 1951, las autoridades cantonales dieron una nueva prueba de lucidez: a la vista de que había muchas más zonas a concentrar que fondos públicos disponibles al efecto, aprobaron una especie de "Ley de choque", gracias a la cual se pudieron concentrar en breve tiempo más de cien municipios ("*communes*", en la terminología autóctona), mediante un procedimiento de urgencia (más rápido y barato) diseñado a este único objeto. Huelga decir que, superado el objetivo que la justificaba, dicha Ley fue pronto derogada.

De aquella época son estos datos sobre minifundismo y dispersión parcelaria recopiladas por SANZ JARQUE<sup>67</sup>: promedio de parcelas por explotación, entre 2 y 40; superficie media por parcela, de 0,06 a 2,9 hectáreas. En aquellos tiempos, la FAO ya difundía por todo el mundo el ejemplo de la CP forestal suiza<sup>68</sup>, de la que se aseguraba que "trata de resolver la cuestión del fraccionamiento del monte mediante la concentración parcelaria".

Los buenos resultados prácticos de la CP en el país helvético han sido siempre tan evidentes que algunos autores los utilizan como argumento básico para la justificación de la concentración. Es el caso de GARCÍA BADELL<sup>69</sup>, quien, tras argumentar que, a su parecer, el problema del minifundismo es aún más grave (desde el punto de vista económico, se entiende) que el del latifundismo, explica que "existen pueblos en Suiza en los que solamente por haberse llegado a realizar la concentración parcelaria, con los mismos elementos de que disponían, se obtuvieron aumentos en la producción de un veinte por ciento".

Por lo que respecta a los antecedentes normativos, advertimos que el bloque regulador de la CP en Suiza ya estaba constituido desde un principio - y así sigue actualmente, con su lógica actualización normativa - por tres tipos de normas:

a) Normativa federal sobre CP y materias conexas

Dentro de este primer bloque normativo, se han aprobado en Suiza las siguientes regulaciones relacionadas con la institución jurídica de la CP:

- Ley federal de 1838.

- Ley federal de 1884, sobre mejora de la agricultura, en la que se establece, por primera vez, la participación financiera de la Confederación en las tareas de reforma y mejora de las tierras de cultivo. En opinión de los expertos suizos CHRISTEN, REGAMEY y FRUND<sup>70</sup>, esta norma constituye "*le véritable point de départ des améliorations foncières*".

- Ley federal de fomento agrícola de 1893, que, en opinión de PALACIOS AYECHU<sup>71</sup>, es la primera Ley sobre agricultura promulgada en Suiza, extremo en el que discrepamos - como ha quedado evidenciado *supra* - de esta jurista.

---

<sup>66</sup>Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 20, enuncian así los principales problemas que tiene planteados la CP suiza: "*Modifier les limites d'un domaine, abandonner des parcelles transmises de père en fils, assainir les terrains, créer des voies d'accès et devoir participer en plus aux frais de telles opérations, voici des problèmes considérés comme insurmontables dans le monde agricole du début de ce siècle*".

<sup>67</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 22.

<sup>68</sup>*Vid.* Dirección de Montes de la FAO, *Las asociaciones forestales*, *op. cit.* *Vid.* también Dirección de Montes de la FAO, *Noticiero mundial*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 11, nº 2, 1957, págs. 13 y 14, donde se ensalza la legislación forestal suiza como "una nueva e importante ley que introduce modificaciones y adiciones substanciales a las leyes de 11 de octubre de 1902 y de 19 de diciembre de 1951, que son las leyes forestales fundamentales de Suiza". Se reconoce que "constituye un sorprendente avance en legislación forestal" y se destaca esta previsión relativa a la financiación de las operaciones de CP forestal: "2. Se determinan otros casos en que la Confederación podrá subvencionar los trabajos forestales o aumentar los subsidios hasta ahora concedidos. Por ejemplo, pueden acordarse subsidios para ... gastos ocasionados por la concentración parcelaria en predios particulares".

<sup>69</sup>Gabriel GARCÍA BADELL, *Prólogo*, en la obra de Manuel GONZALEZ-MORENO Y BALDA, *Concentración parcelaria y cotos acasados*, Vitoria, 1951, pág. VIII.

<sup>70</sup>Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 91.

<sup>71</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 91.

- Durante la segunda guerra mundial, se pone en marcha el denominado "plan Wahlen", con el objetivo de aumentar la producción agraria, para garantizar el autoabastecimiento de Suiza. A este objeto, se dictaron diferentes *arrêtés* en los años 1939, 1940 y (dedicado, en concreto, a establecer "*améliorations foncières extraordinaires*") 1941.

- Ley federal de 12 de diciembre de 1940, sobre desendeudamiento del dominio agrícola.

- Ley federal de 12 de junio de 1951, sobre conservación de la propiedad rural.

- Ley federal de 3 de octubre de 1951, sobre la agricultura - en vigor desde el 1 de enero de 1955 - , en la que ALARIO TRIGUEROS<sup>72</sup> ha visto la primera regulación de la CP moderna. Tres son los aspectos a destacar de esta norma federal, en lo relativo a la regulación de la CP:

1º) Por lo que respecta a las mayorías necesarias para solicitar el inicio de la concentración, se modifica la exigencia de mínimos inicialmente prevista en el art. 703 del Código Civil de 1912, pasándose a exigir tan sólo el consentimiento de la mitad de los propietarios afectados y la mitad de la superficie del perímetro a concentrar.

2º) Por lo que respecta a los trámites administrativos, se simplifica sensiblemente el procedimiento.

3º) Finalmente, en cuanto al sistema de impugnación, se toma la atrevida pero efectiva medida de substituir la jurisdicción administrativa - "lenta y cara", como aprecia BENEYTO SANCHIS<sup>73</sup> - por las más ágiles y baratas comisiones de arbitraje.

- Ley especial de 8 de marzo de 1960, prevista para los supuestos de construcciones de grandes infraestructuras, como autopistas, ferrocarriles, etc., que requieren una actuación rápida y efectiva.

- Ley de 23 de marzo de 1962, sobre crédito para el desarrollo y el soporte a la agricultura y de las explotaciones rurales.

Se podría añadir a esta lista de normas jurídicas relacionadas con la CP la Ley Federal de los bosques, dado que, como indica BENEYTO SANCHIS<sup>74</sup>, "establece la confección de planos catastrales y montes privados antes de su concentración".

#### b) Regulaciones cantonales

Aparte de esta retahíla de normas jurídicas de ámbito federal, los diferentes Cantones suizos también han ido dictando su propia normativa sobre la CP y las materias conexas, en ejercicio de sus propias competencias sobre agricultura.

Destaca entre ellos con luz propia el Cantón de Vaud, tanto por haber sido el primer territorio autónomo que adoptó este tipo de medidas legales como por haber continuado perfeccionando su regulación hasta el momento presente, en el que goza de una regulación de la CP que nada tiene a envidiar a las mejores regulaciones del mundo. Siguiendo a los especialistas suizos CHRISTEN, REGAMEY y FRUND<sup>75</sup>, podemos resumir así los antecedentes de esa regulación:

- Por Ley de 15 de diciembre de 1848, se introducen en el "*Code Rural Vaudois*" los primeros preceptos que justifican legalmente el intervencionismo en la propiedad rústica, por causa de utilidad pública.

- Los años 1856, 1857 y 1863 se adoptan nuevas normas jurídicas de mejora de las

---

<sup>72</sup>Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, pág. 16.

<sup>73</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág., 72.

<sup>74</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág., 71.

<sup>75</sup>Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, págs. 10 y 11.

fincas ("*améliorations foncières*"), para facilitar la construcción de regadíos y drenajes.

- Por acuerdo del *Grand Conseil Vaudois*, se adopta la Ley de 21 de mayo de 1907, sobre "*améliorations foncières*", primera - y marcadamente progresista - norma legal de este Cantón suizo que se ocupa de la CP. A la vista de las dificultades de aplicación de la Ley federal de 1884 sobre mejora de la agricultura, planteadas por la presencia de algunos opositores a las medidas de mejora, esa norma jurídica cantonal de 1907 introduce el principio legal de que, aunque haya quien se oponga, las obras de mejora - especialmente la CP ("*remaniement parcellaire*", en la terminología autóctona) - se pueden llevar a cabo, siempre que cuenten con la conformidad de 2/3 de los propietarios y los firmantes posean, como mínimo, la mitad de los terrenos afectados<sup>76</sup>. Pocos años después, esta misma medida legal fue impuesta a nivel de toda la Confederación, aprovechando al efecto la reforma de 1912 del Código Civil suizo.

- El 12 de mayo de 1910 se crea el *Service des améliorations foncières*.

- Por Ley de 13 de mayo de 1931, se modifica la precitada Ley de 1907, para introducir en ella importantes novedades en lo relativo a las mayorías legales requeridas para el inicio de la CP. Una vez más, el Cantón de Vaud se adelantaba al Código Civil suizo, que veinte años después también acabó incorporando esos nuevos criterios legales, aprovechando al efecto la reforma introducida en el Código Civil por la Ley federal de 3 de octubre de 1951, sobre mejora de la agricultura y la conservación de la población rural.

- En base al Decreto federal de 1941 sobre "*améliorations foncières extraordinaires*", el Cantón de Vaud estableció un amplio programa de actuaciones de CP, con el que esta institución y las "*améliorations foncières*" en general recibieron un fuerte espaldarazo, que, según CHRISTEN, REGAMEY y FRUND<sup>77</sup>, supuso su "*impulsion définitive*".

- En 1951, se aprobó una Ley (luego derogada, una vez alcanzado el objetivo que había justificado su carácter de Ley excepcional) específicamente diseñada para solventar los graves problemas de dispersión parcelaria planteados en una época en la que no había suficientes recursos públicos disponibles al efecto. El resultado de esta experiencia cantonal se reflejó finalmente en la Ley de 29 de noviembre de 1961 - que SANZ JARQUE no duda en calificar (y no le falta razón) como "de sumo interés" -, mediante la que, una vez superado el riesgo de la escasez de alimentos, se enriqueció la CP con la introducción de medidas de protección del entorno natural. Los restantes cantones suizos también aprobaron sus propias regulaciones de la CP<sup>78</sup>. Una de las características comunes a destacar de esa normativa cantonal es la decidida voluntad de los legisladores suizos de fomentar la participación de los interesados en el procedimiento. Es a este objeto que, como expone BENEYTO SANCHIS<sup>79</sup>, "los Cantones fijan los procedimientos de concentración, y las asociaciones de propietarios los detalles de las operaciones".

En cuanto a la financiación, la nota más remarcable es que las diferentes Administraciones territoriales cofinancian hasta el 75 por ciento de los gastos de la concentración, con una importante participación de los Cantones, que abonan el 40 %, frente al 25 % y al 10 % que financian el Estado y el municipio afectado, respectivamente.

---

<sup>76</sup>Obsérvese que una solución similar fue introducida en nuestra LRDA casi un siglo después, lo que refuerza la fama de pionero de que goza el Cantón de Vaud.

<sup>77</sup>Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 13.

<sup>78</sup>La regulación y la gestión de la CP en el Cantón suizo de Berna se analizan muy detalladamente en la obra del *Service Cantonal des Améliorations Foncières*, *Améliorations foncières dans le canton de Berne ...*, *op. cit.*, *in totum*, en la que se evidencia el fundamento de estas actuaciones en los principios establecidos en el art. 31 de la Constitución suiza (en base a los cuales se llega a la conclusión de que "*notre pays se doit de veiller au maintien d'une population paysanne saine et forte et, dans l'intérêt d'un bon approvisionnement alimentaire, de conserver à son agriculture un taux de productivité approprié*") y la preocupación de las autoridades agrarias para practicar una CP eco-compatible, que respeta el entorno natural.

<sup>79</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 69.



### c) La normativa del Código Civil

El Código Civil de 1912, cuyo art. 703 se ocupaba de diferentes mejoras territoriales y, por lo que aquí más interesa, declaró obligatoria la realización de la CP, siempre que la solicitaran un mínimo de 2/3 de los propietarios afectados, entre los cuales tenían que poseer al menos la mitad del perímetro a concentrar. Gracias a estas medidas legales (copiadas, como se puede apreciar, de la Ley de 21 de mayo de 1907 del Cantón de Vaud), la CP suiza experimentó un progresivo reflotamiento, aunque sus efectos no se notaron excesivamente hasta diez años después, cual resalta SANZ JARQUE<sup>80</sup>. Como exponen CHRISTEN, REGAMEY y FRUND<sup>81</sup>, las nuevas normas sobre mayorías legales establecidas en 1931 por la normativa del Cantón de Vaud fueron igualmente asumidas por el Código Civil suizo con veinte años de retraso.

## 2. Estado actual del *remaniement parcellaire* suizo

### 2.1 Régimen jurídico vigente

En Suiza, las actuaciones públicas equivalentes a nuestra CP se conocen bajo la denominación de "*remaniement parcellaire*", con la que se distinguen de las operaciones similares relativas a terrenos urbanos o urbanizables.

Al tratarse de un Estado organizado federalmente, el régimen jurídico aplicable a tales actuaciones públicas está constituido por dos tipos de normas: las federales (en las que se establecen los principios fundamentales que han de ser respetados en todo el Estado) y las normas autonómicas aprobadas por los diferentes Cantones.

#### 2.1.1 Normativa federal

Son muchas las normas jurídicas que conforman la regulación de la CP suiza. Sin perjuicio de las otras que cita la guía oficial de las concentraciones helvéticas<sup>82</sup>, merece especial mención la siguiente normativa:

##### a) Constitución federal de la Confederación Suiza

El precepto de este texto constitucional que afecta más directamente a las actuaciones de CP es el art. 22 *ter*<sup>83</sup>, en el que se configura un régimen constitucional de propiedad análogo al que establece el art. 33 de nuestra Constitución. Lo más importante de tal precepto, por lo que aquí interesa, es la garantía del derecho de propiedad que se estipula. Partiendo de esta garantía constitucional, la CP se realiza en Suiza bajo dos principios capitales:

##### 1<sup>o</sup>) Principio de igualdad entre las aportaciones y las atribuciones de tierras

La Administración agraria suiza da a este principio - allí conocido como "*principe de la compensation en nature*" - un significado casi literal, dado que lo interpreta en el sentido de atribuir a cada propietario unas fincas de reemplazo "*de même valeur que dans l'ancien état et prêtant des possibilités d'exploitation comparables*", como nos han confirmado expresamente los responsables de la citada Administración<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, *op. cit.*, pág. 498.

<sup>81</sup> Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY y Joseph FRUND, *op. cit.*, pág. 12.

<sup>82</sup> Vid. G. SCHMID, W. FLURY, M. FORRER *et al.*, *Guide. Documentation pour les améliorations foncières subventionnées*, Conférence des Services chargés des améliorations foncières, Service Fédéral des Améliorations Foncières, Berna, 1984, págs. 3 y sgs.

<sup>83</sup> El art. 22 *ter* de la Constitución federal suiza dispone: "1. La propriété est garantie. 2. Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété. 3. En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due". Otros preceptos constitucionales que también afectan a la CP son los arts. 22 *quater* ("*aménagement du territoire*"), 24 *septies* ("*protection de l'environnement*"), 25 ("*pêche, chasse et protection des oiseaux*"), 31 *bis* ("*économie, agriculture, approvisionnement du pays*") y 37 *quater* ("*chemins et sentiers*").

<sup>84</sup> F. HELBLING (Division des Améliorations Structurales. Office Fédéral de l'Agriculture),

En este sentido, existe una cierta similitud con el art. 173 de la LRDA española<sup>85</sup>, en el que también se proclama el principio de igualdad (que algunas sentencias del TS enuncian como "principio de equivalencia"<sup>86</sup>) entre las aportaciones y las atribuciones finales.

## 2º) Principio de excepcionalidad y de indemnización de las deducciones

La *Office Fédéral de l'Agriculture* reconoce que, en la práctica, hay casos en los que resulta poco menos que inevitable tener que excepcionar este principio de igualdad, porque los condicionamientos de la concentración exigen que haya pequeñas deducciones. Ahora bien, acto seguido se apresura a añadir que esas deducciones, que sólo se practican excepcionalmente, "*doivent toutefois être indemnisés à la valeur vénale*". He aquí la otra gran diferencia entre el *modus operandi* español<sup>87</sup> y el suizo.

### b) Código Civil suizo

A nivel de la legislación ordinaria, hay que tener en cuenta, a los efectos que nos ocupan, el art. 702 del Código Civil suizo<sup>88</sup>, mediante el que se autoriza a la Confederación, a los 26 Cantones suizos y a las múltiples "*communes*" para establecer restricciones en el derecho de propiedad, por causa de interés público, en materias como la CP.

Por otra parte, también tiene una especial significación el art. 703<sup>89</sup>, en el que se establecen los criterios siguientes, en relación con la CP:

1º) Principio de obligatoriedad de la CP: de acuerdo con el primer punto del citado precepto, la CP deviene obligatoria para todos los afectados - tanto si están de acuerdo con ella como si están en contra -, una vez acordada en base a la solicitud formulada con el apoyo de las mayorías legales. El legislador federal es muy explícito a este respecto, al disponer que "*les propriétaires intéressés qui ne prennent pas part à la décision seront réputés y adhérer*".

2º) Principio de anotación registral de la afectación de las fincas al proceso de CP: el mismo precepto ordena la anotación registral de la CP<sup>90</sup>, estableciendo taxativamente que "*l'adhésion sera mentionnée au registre foncier*".

3º) Principio de competencia cantonal para la regulación de la CP: el art. 703 del "*Code civil suisse*" confiere a los Cantones el derecho a legislar en esta materia. Se establece,

---

*Comunicación personal de 28.1.1997, op. cit.*

<sup>85</sup>El art. 173.a) de la LRDA ordena la entrega a cada propietario de 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".

<sup>86</sup>*Vid.*, por todas, la STS de 27.10.1990 (Arz. 7554), según la cual, "los dos grandes principios inspiradores de la concentración parcelaria son el de la concentración al máximo posible ... y el de la equivalencia de valor y calidad en las fincas asignadas en relación con los aportados originariamente".

<sup>87</sup>El art. 202 de la LRDA autoriza a la Administración gestora de la CP a imponer a los partícipes dos tipos de deducciones, la suma de las cuales puede llegar hasta la sexta parte del valor de las aportaciones. Y lo que es más grave, no se prevé explícitamente ningún tipo de indemnización, aunque ya hemos visto que ahora la jurisprudencia interpreta que sí que hay que indemnizar por las deducciones que se practiquen.

<sup>88</sup>El tenor literal del art. 702 del Código civil suizo es el siguiente: "*Est réservé le droit de la Confédération, des cantons et des communes d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété, notamment en ce qui concerne ... les améliorations du sol, le morcellement des fonds, les réunions parcellaires de fonds ruraux ...*".

<sup>89</sup>El art. 703 del Código Civil suizo dispone textualmente: "*1. Lorsque des améliorations du sol... ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. 2. Les cantons règlent la procédure. Ils doivent, en particulier pour les réunions parcellaires, édicter des règles détaillées*".

<sup>90</sup>Algo similar prevé la LRDA en el art. 207, cuyo punto 1 obliga a la Administración gestora a "comunicar cuanto antes al Registrador de la Propiedad correspondiente y al Notario del distrito" el inicio de la concentración, a la vez que el punto 2 obliga a los registradores a hacer constar la existencia de la concentración "sobre los títulos relativos a fincas rústicas situadas en términos municipales afectados por la concentración y en las certificaciones relativas a las mismas".

por tanto, un régimen competencial similar al que, por lo que respecta a la agricultura en general, prevé el art. 148.1.7ª de la Constitución española de 1978.

#### c) Normativa de carácter agrario

Por lo que respecta a la legislación agraria, hay dos normas federales a destacar:

- La Ley federal de 3 de octubre de 1951, sobre mejora de la agricultura y la conservación de la población rural, que dedica a la CP los artículos 77 a 94.

- La Orden federal de 14 de junio de 1971, relativa al otorgamiento de subsidios en favor de las "*améliorations foncières*", entre las que se incluyen las actuaciones de CP o "*remaniements parcellaires*".

En este contexto normativo, "*le remaniement parcellaire apparaît donc comme une restriction majeur au droit de la propriété foncière dont l'intérêt public justifie une limitation de la libre disposition des terrains touchés*", según expresa el prestigioso escritor y profesor del *Institut d'Aménagement des terres et des eaux*, Jean-Robert SCHNEIDER<sup>91</sup>.

#### d) Otras normas que también afectan a la CP

Aparte de las normas federales y cantonales que regulan directamente las actuaciones públicas de CP, también se ha de tener presente - cuando se afecta a su ámbito regulador - la normativa relativa a la protección de las aguas<sup>92</sup>, la naturaleza y el paisaje<sup>93</sup>, el medio ambiente<sup>94</sup>, y, en general, todas las normas que de algún modo afectan al acondicionamiento del territorio rural<sup>95</sup>.

En lo que atañe a las denominadas "*améliorations intégrales*" - en las que se incluyen las actuaciones de CP -, hay que indicar que todas ellas se han de someter necesariamente al preceptivo estudio de impacto ambiental, siempre que el perímetro de actuación ultrapase las cuatrocientas hectáreas, tal como dispone la "*Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement*".

La realización de estos estudios de impacto ambiental (EIA, en la terminología comunitaria<sup>96</sup>) está detallada en el completo y bien elaborado manual editado a este objeto por la "*Office Fédéral de l'Environnement, des Forêts et du Paysage*"<sup>97</sup>.

#### 2.1.2 Normativa cantonal

La Confederación helvética se estructura actualmente en un total de 26 Cantones, cada uno de los cuales - como sucede con las CC. AA. españolas - tiene sus propias especificidades.

Es por ello que - en base a la competencia que a estos efectos les reconoce el art. 703.2 del Código Civil suizo - cada Cantón ha aprobado su propia regulación del procedimiento de CP de la forma que ha considerado más adecuada para la solución de la problemática que se plantea, de acuerdo con las características específicas que le son propias. En estos momentos, está vigente la siguiente normativa cantonal:

<sup>91</sup>Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., pág. 10.

<sup>92</sup>*Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques y Loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution.*

<sup>93</sup>*Loi fédérale du 1 juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage.*

<sup>94</sup>*Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement.*

<sup>95</sup>*Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire y Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne.*

<sup>96</sup>Cabe recordar que Suiza no pertenece a la UE, razón por la que no le es de aplicación la normativa comunitaria conocida como "Directiva EIA" (Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997).

<sup>97</sup>Ursula MAUCH, Samuel MAUCH, Jürg HELDSTAB et al., *Etude de l'impact sur l'environnement. Manuel EIE. Directives pour l'établissement de rapports d'impact conformément à la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement*, Office Fédéral de l'Environnement, des Forêts et du Paysage, Berna, 1990, in totum.

- Condado de BERNE: *Règlement de la commission d'améliorations foncières*, de 20.12.1963; *Ordonnance réglant la procédure d'inscription d'un remaniement parcellaire au registre foncier*, de 31.7.1964; *Loi sur les améliorations foncières*, de 13.11.1978; *Ordonnance sur les améliorations foncières*, de 6.6.1979; *Décret sur les améliorations foncières*, de 12.2.1979.

- Condado de FRIGOURG: *Loi sur les améliorations foncières*, de 30.5.1990, y su *Règlement sur les améliorations foncières*.

- Condado de TESSIN: *Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni*, de 23.11.1970, y el seu *Regolamento d'applicazione della legge sul raggruppamento*, de 9.4.1991.

- Condado de VAUD: *Loi sur les améliorations foncières*, de 29.11.1961 (modificada per Ley de 27.5.1987); *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 13.1.1988; *Règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières*, de 18.11.1988.

- Condado de VALAIS: *Loi sur les améliorations foncières*, de 2.2.1961; *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 9.1.1962; *Decret concernant le remembrement et la rectification de limites*, de 16.11.1989.

- Condado de NEUCHÂTEL: *Loi sur les améliorations foncières*, de 17.12.1980, y su *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 15.7.1981.

- Condado de GENEVE: *Loi sur les améliorations foncières*, de 5.6.1987, y su *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 31.5.1989.

- Condado de JURA: *Loi sur les améliorations foncières et les bâtiments agricoles*, de 20.4.1989 y su *Ordonnance sur l'inscription d'un remaniement parcellaire au registre foncier*, de 6.12.1978.

## 2.2 Configuración actual de la institución

### 2.2.1 Encuadramiento del "remaniement parcellaire" en el correspondiente "Plan de Coordination"

La CP se ha enmarcado tradicionalmente, en Suiza, en el campo de las denominadas "*améliorations foncières*", terminología derivada de los términos latinos *melior* y *fundus*, con un sentido originario de mejora de los terrenos en general, por más que, en la práctica, siempre se le ha dado una connotación agraria.

Actualmente, ya no se programan concentraciones de forma aislada, si no que, según nos ha sido confirmado expresamente por las autoridades suizas<sup>98</sup>, estas actuaciones se encajan sistemáticamente en una planificación de carácter más general, conocida como "*amélioration intégrale*". Estas "*améliorations intégrales*" van más allá de la redistribución de las tierras de cultivo y tienen la ventaja añadida de que permiten tener en cuenta - y afrontar - una problemática mucho más amplia que la que se intenta resolver con la CP.

Así, pues, la orientación actual de la CP, en Suiza, se caracteriza justamente por este encuadramiento dentro de la programación general de las reformas estructurales, mediante el correspondiente "*plan de coordination*", con el que se intenta ponderar y conjugar adecuadamente todos los intereses que concurren en el espacio rural.

El grupo de trabajo presidido por HIESTAND ha sintetizado esta nueva orientación de las

---

<sup>98</sup>F. HELBLING (Division des Améliorations Structurelles. Office Fédéral de l'Agriculture), *Comunicación personal de 28.1.1997, op. cit.* En esta comunicación se nos informa de que "*la réorganisation de la propriété foncière lotie des terres agricoles est généralement appelée "remaniement parcellaire", recalando que "les remaniements parcellaires ne sont en général plus réalisés aujourd'hui que sous la forme d'améliorations intégrales ne servant pas uniquement au regroupement des terres, mais permettant de prendre en compte et de résoudre de nombreux autres problèmes"*.

actuaciones que nos ocupan, significando que "*il comporte la réalisation de projets d'ensemble qui ont pour but de maintenir, d'aménager et de mettre en valeur l'espace rural dans son intégralité*"<sup>99</sup>.

Se trata, en definitiva, de buscar solución conjunta a problemas de todo tipo que tienen alguna interrelación, optimizando así los recursos disponibles y planificando conjuntamente todas las actuaciones públicas que afectan a un mismo territorio. De esta forma, se pueden combinar los objetivos de mejora de las explotaciones agrarias, conservación del entorno natural y desarrollo integral del territorio.

Es de destacar la coincidencia de objetivos que existe entre este planteamiento globalizador y el que ha inspirado la reforma de la PAC de 1999, en base a los criterios establecidos primero en la Declaración de Cork y después en la Agenda 2000, con la que igualmente se intenta favorecer el desarrollo integral y sostenible del mundo rural.

Ambas tendencias coinciden en la apreciación de que el mundo rural no se ha de ver únicamente como la base territorial de las explotaciones agrarias, si no que, además, constituye un espacio vital para el hombre, la fauna y la flora, al tiempo que es el punto de apoyo para las infraestructuras viarias (desde las autopistas y las líneas ferroviarias hasta los más pequeños caminos rurales) e hidráulicas (tanto de agua de boca como de riego).

En suma, este encuadramiento de la CP en el marco global de los planes de coordinación es un ejemplo a imitar de cara al futuro, porque racionaliza las actuaciones que se han de llevar a cabo sobre un mismo territorio, a la vez que se optimizan los recursos disponibles y se respetan, en la medida posible, todos los intereses en presencia.

#### 2.2.2 Coordinación entre las Administraciones Públicas afectadas

Los únicos problemas oponibles a esta configuración de la CP serían los derivados de la distribución competencial entre las diferentes Administraciones y de la falta de recursos para hacer frente conjuntamente a todas las actuaciones públicas contempladas en cada plan de coordinación. En Suiza, han solucionado esta doble problemática de una forma muy razonable:

- Por lo que respecta a los posibles conflictos competenciales, el texto constitucional suizo establece la pauta a seguir por todas las Administraciones Públicas, las cuales deben regirse por los principios de colaboración, coordinación y racionalidad que impone el art. 22 *quater* de la Constitución federal, cuyo tenor literal es el siguiente:

*Art. 22 quater.*

*1. La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.*

*2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.*

*3. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.*

- En lo que atañe a la eventual escasez de recursos para acometer las actuaciones que se consideran necesarias en cada caso, se parte de la base de que no es preciso realizar todas las actuaciones simultáneamente. Con la sistemática establecida de los "*Plans de coordination*", lo primero que se hace es planificar todas las actuaciones que se han de llevar a cabo en el territorio de que se trata, para acto seguido establecer un orden de prioridades y valorar las disponibilidades financieras para implementar dichas operaciones.

No se trata, por tanto de que siempre que se practique la CP en un término municipal se hayan de ejecutar al mismo tiempo todas las otras reformas estructurales que pueda necesitar el espacio territorial beneficiado.

Con este planteamiento tan racional, se puede conseguir que las actuaciones públicas de CP no se limiten a hacer frente a los problemas agrarios que motivaron su implantación, si no que

---

<sup>99</sup> Vid. Othmar HIESTAND , Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur de ...*, *op. cit.*, pág. 5.

también sirvan para atender a otras problemáticas e intereses concurrentes.

Desde esta perspectiva moderna, la CP amplía y enriquece considerablemente su propia funcionalidad, ya que, además de resolver los tradicionales problemas derivados del minifundismo y la dispersión parcelaria, permite proteger todo tipo de intereses legítimos - colectivos e individuales - que concurren en la zona. Esta nueva orientación puede favorecer desde la conservación de la natura hasta la reserva de los espacios físicos más idóneos para la mejora de las redes viarias e hidrográficas, pasando por la conservación y mejora del paisaje, la protección del patrimonio histórico o los equipamientos necesarios para el desarrollo integral del mundo rural.

### 2.2.3 Distribución de competencias, en materia de CP

Lejos de los enfrentamientos que caracterizan a menudo, en España, las relaciones entre los poderes centrales y los autonómicos<sup>100</sup>, la realidad suiza está fundamentada sobre la colaboración efectiva entre las diferentes Administraciones.

La madurez de la democracia helvética se concreta, por lo que respecta a la CP, en un sistema de reparto de competencias fundamentado en criterios de racionalidad y de cooperación interinstitucional, en el que participan activamente los siguientes entes públicos:

#### 1º) La *Office Fédéral de l'Agriculture*

Las competencias estatales en materia de CP son ejercidas por la *Office Fédéral de l'Agriculture* (y, dentro de este organismo administrativo, por la *Division des Améliorations Structurelles*), bajo la dependencia del *Département Fédéral de l'Économie Publique*.

En el ejercicio de las citadas competencias estatales, dicha *Office* subvenciona la práctica totalidad de las concentraciones que se desarrollan de forma coordinada, en el marco de unas actuaciones públicas de más vasto alcance. Es el caso de las que se denominan "*améliorations intégrales*", mejoras integrales que los Gobiernos cantonales pueden decretar cuando lo consideren conveniente para la construcción de infraestructuras de interés general, como autopistas, autovías o nuevas líneas ferroviarias.

Estas actuaciones se han de implementar de acuerdo con las prescripciones que incluye la guía editada a este objeto a nivel federal<sup>101</sup>, debiendo precisarse que los Gobiernos cantonales también pueden dictar sus propias instrucciones, añadiendo las prescripciones que en cada Cantón se consideren más adecuadas. En cualquier caso, la *Office* no se inmiscuye nunca en la gestión de la concentración<sup>102</sup>.

#### 2º) Los Cantones

Sobre la base siempre de las que se denominan "*dispositions fédérales fondamentales*" o "*droit fédéral*", los Cantones tienen una doble competencia - legislativa y ejecutiva - sobre la CP. Cada Parlamento cantonal puede aprobar las Leyes que considere adecuadas sobre "*améliorations foncières*", materia que incluye la concentración parcelaria.

Los respectivos Gobiernos cantonales, por su parte, disponen de la potestad de aprobar los correspondientes Reglamentos de aplicación. Igualmente tienen competencia para decretar la procedencia de las "*améliorations intégrales*", siempre que haya una gran obra de interés general a realizar en la zona afectada. Como es lógico, cada Cantón tiene su propio órgano

---

<sup>100</sup>Piénsese en el gran número de conflictos de competencias que han llegado al TC. Y preciso es recordar que sólo llegan a él los supuestos de mayor gravedad, mientras que la práctica administrativa está repleta de ejemplos que demuestran el desencuentro y la escasa colaboración existente, aún ahora, entre la Administración central y las diferentes Administraciones autonómicas, a pesar del imperativo que a este objeto imponen los arts. 4 a 10 y concordantes de la LRJAPPAC.

<sup>101</sup>Vid. G. SCHMID, W. FLURY, M. FORRER *et al.* *Guide. Documentation pour ...*, *op. cit.*

<sup>102</sup> Así nos lo ha confirmado explícitamente el responsable de su *División d'Améliorations Structurelles*, recalcando que "*nous n'élaborons pas de projets et que nous n'assumons pas la direction des entreprises*" (F. HELBLING, *Comunicación personal de 28.1.1997, op. cit.*)

gestor de la CP, que, por citar un caso concreto, en el Cantón de Vaud se denomina "*Service des Améliorations Foncières*" y fue creado el 12 de mayo de 1910.

Aparte de las competencias administrativas ya citadas, hay que resaltar que - en contraste con lo que ocurre en España - la gestión directa de la CP se deja en manos de las asociaciones de partícipes creadas a este objeto, a las cuales se encomiendan todas las tareas, incluyendo la resolución, en primera instancia, de las reclamaciones presentadas por los interesados. Posteriormente, los partícipes pueden presentar los correspondientes recursos administrativos ante la "*Commission Centrale des Améliorations Foncières*".

Característica peculiar de este sistema de recursos es que tiene el acierto de prever sanciones - a establecer en la misma resolución del recurso - en dos supuestos concretos:

1º) Cuando se compruebe que se ha presentado un recurso con el único objetivo de obstaculizar el normal desarrollo del procedimiento.

2º) Cuando se demuestre que los miembros de la comisión de clasificación han actuado fraudulentamente.

En todo caso, la última palabra, en cuanto a estos recursos, la tiene el *Conseil d'État*.

## 2.2.2 Concepción suiza de la CP

En el transcurso de los últimos años, ha habido quien ha escrito que en Suiza coexisten dos tipos de CP<sup>103</sup>. En nuestra opinión, ésta es una visión errónea de la realidad suiza de la institución. Creemos que no es que haya dos tipos de concentraciones, si no que se combinan adecuadamente dos tipos de actuaciones diferentes: las de la CP propiamente dicha (conocida como "*remaniement parcellaire*") y las de mejora del entorno y del desarrollo rural integral ("*améliorations foncières intégrales*"), debiéndose tener en cuenta que las primeras se realizan en el marco más amplio de las segundas.

Los expertos suizos son muy diáfanos, a este respecto. Así, el *Service des Améliorations Foncières*<sup>104</sup> define el "*remaniement parcellaire*" limitándolo al concepto de concentración parcelaria propiamente dicha, señalando que "*est une opération purement géométrique consistant à regrouper les parcelles d'un même propriétaire, à créer des formes plus favorables, à réduire les distances entre la ferme et les terres, avec pour objectif une utilisation rationnelle du sol*"<sup>105</sup>.

Idéntica claridad conceptual manifiesta el profesor suizo SCHNEIDER<sup>106</sup> en su curso de CP, en el que enseña que "*le remaniement parcellaire est une répartition rationnelle entre les mêmes propriétaires des terres comprises dans un périmètre formant une unité économique et géographique, en vue d'une meilleure utilisation du sol*". Eso es realmente la CP, sin perjuicio de que se pueda aprovechar la oportunidad para realizar también otras operaciones de mejora del entorno y de desarrollo rural.

Las restantes actuaciones que ALARIO TRIGUEROS presenta como una segunda concepción de la CP vigente en Suiza se corresponden realmente con el concepto más amplio de las que

---

<sup>103</sup> Vid. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 19. Según esta geógrafa, en Suiza, "coexisten, en cierto modo, dos tipos de concentraciones. Uno, que se limita exclusivamente a la reordenación espacial de las parcelas, tipo éste predominante en los primeros años de vigencia de la ley. Otro, que implica una verdadera ordenación del territorio, sobre todo en el caso de que se realice en función del establecimiento de alguna nueva red de infraestructura sobre un espacio determinado (autopistas...)".

<sup>104</sup> Vid. Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, op. cit., pág. 26.

<sup>105</sup> Podría parecer que éste es un concepto excesivamente restrictivo de la CP; pero hay que tener en cuenta que, como dice el mismo *Service des Améliorations Foncières*, "*le remaniement parcellaire est généralement accompagné d'équipements ruraux*", con lo cual, en el práctica, se pueden llegar a hacer todas las actuaciones que se incluirían en el más amplio de los conceptos de concentración.

<sup>106</sup> Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., págs. 2 y 3.

se denominan "*opérations d'améliorations foncières*". Si tenemos en cuenta que, como bien dice el propio SCHNEIDER, "*le remaniement parcellaire ... est la mesure d'améliorations foncières la plus complète pour un territoire ...*", no se puede tomar - como hace la citada geógrafa - el todo (que en este caso serían las "*améliorations foncières*") por la parte (que aquí sería el "*remaniement parcellaire*" o CP propiamente dicha).

Con lo que sí que estamos de acuerdo del planteamiento de ALARIO TRIGUEROS es con el razonamiento de CHIFELLE<sup>107</sup> que ella trae a colación, mediante el que se demuestra la gran importancia que puede llegar a tener la CP, desarrollada en el marco de las actuaciones de ordenación global del territorio: "La C. P. es [dice textualmente] casi la única medida que permite actualmente crear zonas agrícolas absolutas (sólo aquellas sobre las cuales solamente se autorizan construcciones de uso agrícola, silvícola o de interés público) y garantizar su perpetuidad frente al empuje urbano".

Como reconocen las autoridades suizas en la materia en uno de sus estudios oficiales<sup>108</sup>, dichas operaciones, que inicialmente tenían un carácter estrictamente agrario, han evolucionado históricamente, ampliando considerablemente su campo de acción. Es por ello que se puede afirmar, como se declara en el estudio de referencia, que "*aujourd'hui ... le champ des améliorations foncières s'est étendu: il comporte la réalisation de projets d'ensemble qui ont pour but de maintenir, d'aménager et de mettre en valeur l'espace rural dans son intégralité*".

Dentro de ese objetivo de revalorización del espacio rural, las medidas de protección del medio ambiente, la naturaleza, el paisaje y, en definitiva, el entorno natural, adquieren - en Suiza como en el resto de los países más avanzados en este ámbito - una importancia primordial. Los estudios de impacto ambiental se han convertido en una de las medidas habituales en todas las actuaciones de CP.

En todos los procesos de CP (inmersos habitualmente en procesos más amplios de reformas estructurales del mundo rural) en que las obras afectan a más de veinte hectáreas, se necesita - como nos enseña SANDOZ<sup>109</sup> - el correspondiente estudio de impacto ambiental. Cuando ello ocurre, se realiza una evaluación global del territorio afectado. HIESTAND, KURATLI, MEYER y otros autores se ocupan de ello<sup>110</sup>, reseñando que se trata de una "*évaluation globale du projet quant à sa compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement peut s'effectuer sur la base de l'état initial (inventaire du paysage), de l'état après l'AF (plan du paysage), de l'optimisation du projet, de la charge subsistante, des améliorations, des mesures de compensation et des mesures complémentaires*".

En cuanto a la importancia que los poderes públicos suizos dan a la CP, hay que decir que no sólo la han demostrado con los más de cien años que vienen realizando concentraciones, si no que, además, siguen aportando a estas actuaciones ingentes recursos, al tiempo que sus principales responsables, como el citado HELBLING<sup>111</sup>, insisten en la proclamación de las excelencias de la CP, así como en la garantía de su futuro.

Frente a los escasos medios que nuestras Administraciones dedican a las actuaciones de CP, es de justicia traer aquí a colación el hecho de que, ya en los años cincuenta, el entonces responsable del Servicio de Concentración Parcelaria, BENEYTO SANCHIS<sup>112</sup> reconocía la generosidad de los medios aportados por las autoridades helvéticas, señalando: "Técnicamente utilizan la fotogrametría aérea, emplean maquinaria muy moderna para construcción de caminos y obras, y conceden una gran importancia a la formación del personal

---

<sup>107</sup>Frédéric CHIFELLE, *Le remembrement parcellaire au service de l'aménagement régional. Le cas de la Suisse*, "Annales de Géographie", nº 444, 1973, pág. 39.

<sup>108</sup>Vid. Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur de ...*, *op. cit.*, pág. 5.

<sup>109</sup>P. SANDOZ, *Amélioration intégrale ...*, *op. cit.*, *in totum*.

<sup>110</sup>Othmar HIESTAND, Bernhard KURATLI, Jean-Paul MEYER *et al.*, *Étude de l'impact sur l'environnement (EIE) lors d'améliorations foncières*, "Informations concernant l'étude de l'impact sur l'environnement", nº 3, Berna, 1990, pág. 18.

<sup>111</sup>F. HELBLING, *L'amélioration des structures ...*, *op. cit.*, págs. 270 y 275.

<sup>112</sup>Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, pág. 72.



técnico especializado".

El día en que nuestras autoridades entiendan tan bien como las suizas - aunque sea con decenas de años de retraso - la alta rentabilidad social y económica de esta mejora estructural la situación cambiará radicalmente en España, entre otras cosas, porque se demostrará que la CP es una de las mejores fórmulas para optimizar los siempre escasos recursos públicos, especialmente si se tiene en cuenta que ahora también existe la posibilidad de la cofinanciación de la UE, como ha quedado dicho.



## CAPITULO II

### REGULACIONES EMERGENTES DE LA CP

#### I. EL REMEMBREMENT DES BIENS RURAUX DE LUXEMBURG

##### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

En este pequeño país, las primeras concentraciones "oficiales" no llegaron hasta después de la promulgación de la Ley de 25 de mayo de 1964, sobre concentración de los bienes rurales. Así lo admite la doctrina mayoritaria<sup>1</sup> y lo ha acabado reconociendo explícitamente la misma Administración gestora luxemburguesa, en su Memoria de actuaciones del año 1990<sup>2</sup>, cuando, comentando el auge adquirido por la CP en Alemania, Francia y Bélgica, indica que, "*au Luxembourg, il démarrait avec un certain retard en 1965*" (año de creación del *Office National du Remembrement*, organismo gestor de la CP en Luxemburgo). Ese retraso en la asunción de la mejora no queda justificado por la inexistencia de problemas de dispersión parcelaria, si no que, por contra, se produjo a pesar de que "*le parcellement des terres était considéré comme une grande entrave à l'amélioration de la productivité*".

El problema, por tanto, ya existía mucho antes de la Ley de 1964, por lo que creemos que su tardía introducción en el ordenamiento jurídico luxemburgués sólo se explicaría por una poco justificable falta de mentalización de los poderes públicos. De hecho, la iniciativa privada se les adelantó, como reconoce la propia *Office National du Remembrement*, que, en su Memoria de actuaciones de 1991<sup>3</sup>, constata que "*déjà avant la promulgation de la loi de 1964, plusieurs projets de remembrement conventionnel furent entrepris ...*". Cita como ejemplos de estas experiencias concentradoras de iniciativa privada las llevadas a cabo en las *Sections* de Longsdorf, Mertert, Givenich, Walsdorf, Roodt, Binsfeld, Olm, Roodt/Rédange y Huttange, por más que recalca que sólo llegaron a buen puerto las concentraciones de las cinco primeras, y que la superficie total concentrada ni tan sólo llegaba a las 450 hectáreas.

Por lo que respecta a los antecedentes normativos, hemos de dejar constancia de que la primera regulación de la CP en el Gran Ducado de Luxemburgo está datada el año 1947, en el transcurso del cual se creó una comisión parlamentaria, con el encargo específico de elaborar un anteproyecto de Ley sobre Concentración Parcelaria, extremo que confirma LEEUW<sup>4</sup>. Los trabajos de esta Comisión no tuvieron repercusión en el Derecho positivo hasta que, muchos años después, fue promulgada la Ley de 25 de mayo de 1964, que introdujo la institución de la CP en el ordenamiento jurídico luxemburgués.

La incorporación al mundo de la concentración ha sido, pues, muy reciente. Lo positivo es que, gracias a este retraso, la legislación luxemburguesa - como la de Bélgica, país que también se ha incorporado al mundo de la CP durante la segunda mitad del siglo XX - se ha podido ahorrar el largo camino recorrido por los países más veteranos en este tipo de regulaciones. El resultado ha sido que ya se ha aplicado desde un primer momento la modalidad más moderna de la concentración, incorporándose a ella los

---

<sup>1</sup> *Vid.*, por todos, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 103, quien ya advertía que "en esta materia de concentración parcelaria, el Gran Ducado de Luxemburgo acusa cierto retraso con relación a sus compañeros del Mercado Común". Ciertamente ha sido, junto con Portugal, uno de los últimos países comunitarios en incorporarse al mundo de la CP.

<sup>2</sup> *Office National du Remembrement, Memoria de actuaciones. 1990, op. cit.*, pág. 94.

<sup>3</sup> *Office National du Remembrement, Memoria de actuaciones. 1991, op. cit.*, págs. 112 y 113.

<sup>4</sup> Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 103.

nuevos cometidos exigidos por el desarrollo rural integrado y sostenible.

Por otra parte, hay que reseñar que, a diferencia de lo que ha ocurrido en España, el legislador luxemburgués se ha preocupado insistentemente de mantener actualizada la normativa reguladora de esta institución, mediante otras normas que la han ido adaptando a las exigencias de cada momento. Cabe mentar, en este sentido, las modificaciones introducidas por estas tres Leyes posteriores:

- Ley de 25 de febrero de 1980, relativa al estatuto del personal del organismo responsable de la CP, la denominada "*Office National du Remembrement*".

- Ley de 13 de junio de 1994, de modificación de la Ley de 25 de mayo de 1964 sobre la Concentración Parcelaria.

- Ley de 6 de agosto de 1996, también de modificación de la Ley de 1964.

## **2. Estado actual del *remembrement des biens ruraux* luxemburgués**

### *2.1 Régimen jurídico vigente*

En la actualidad, la institución jurídica de la CP se rige por el siguiente bloque normativo:

#### 2.1.1 Normativa legal

Sigue rigiendo en Luxemburgo la Ley de 25 de mayo de 1964 sobre la Concentración Parcelaria, en el bien entendido de que su redacción originaria ha sido modificada sucesivamente por las citadas Leyes de 25 de febrero de 1980, 13 de junio de 1994 y 6 de agosto de 1996. Actualizada adecuadamente por estas tres normas jurídicas, esa legislación básica ha devenido francamente paradigmática, siendo digna de imitación por cualquier país que quiera disponer de una regulación moderna, efectiva y a la vez respetuosa con los derechos de los ciudadanos y con el entorno natural de las zonas objeto de concentración.

La Ley prevé tres tipos de CP: el denominado "*échange à l'amiable d'immeubles ruraux*" (arts. 46 y 47), el "*remembrement conventionnel*" (arts. 13 y 14) y el "*remembrement légal*" (arts. 15 a 45). El "*remembrement légal*" (en todo caso) y el "*remembrement conventionnel*" (cuando proceda) se realizan bajo la dirección de la *Office National du Remembrement*.

El "*remembrement légal*" se articula mediante los siguientes trámites procedimentales:

- Fase previa, en la que se incluyen las siguientes operaciones preparatorias: la delimitación del perímetro, la investigación de la propiedad (siempre en base al Catastro), una encuesta previa con el resultado de las dos operaciones anteriores y una asamblea general, en cuyo seno se ha de votar sobre la procedencia de la concentración propuesta (que sólo será ejecutada si votan a favor la mayoría de los propietarios, debiéndose tener en cuenta que también ha de ser titulares de la mitad de la superficie afectada). El inicio de oficio, pues, está prácticamente descartado<sup>5</sup>.

- Autorización del inicio de la concentración, por el correspondiente Decreto.

- Clasificación de las tierras, seguida de una (o dos, si preciso fuere, en función de las alegaciones que se presenten) encuesta pública sobre su resultado.

- Fase de reorganización de la propiedad, que incluye la correspondiente consulta a los propietarios afectados (hoja de sugerencias), el denominado "*avant-projet de remembrement*" (equivalente a nuestro proyecto de CP) y "*projet définitif*" (similar a nuestro acuerdo de concentración) - cada uno de los cuales va seguido de la correspondiente encuesta pública - y la toma de posesión de las fincas de reemplazo.

---

<sup>5</sup>Ello no obstante, hay que precisar que, desde la reforma aprobada por Ley de 13 de junio de 1994, también se puede decretar de oficio el inicio de la CP, de acuerdo con el nuevo artículo 19 *bis*, cuando está motivada por la próxima construcción de grandes obras de infraestructuras, como autopistas o líneas ferroviarias.

- Actualización de los datos catastrales, de acuerdo con la concentración realizada.
- Redacción y protocolización del acta de reorganización de la propiedad, allí denominada "*Acte notarié de remembrement*".
- Realización de las obras conexas a la CP. Previa negociación con los propietarios y con las *Communes* (o Municipios) afectadas, se pueden añadir desde los que se conocen como "*travaux de génie rural*" (que incluyen la renovación de la red de caminos y desguaces, drenaje de humedales, aterrazamientos y otras mejoras de las fincas, conducciones de agua, etc.) hasta los trabajos de mejora del entorno natural y del paisaje (incluyendo la plantación de árboles y arbustos), de acuerdo con el correspondiente estudio de impacto ambiental (que, desde la reforma aprobada por Ley de 13 de junio de 1994, es obligatorio en todos los procesos de CP).

La legislación que nos ocupa permite aprovechar estas actuaciones públicas para introducir otras mejoras en la zona de concentración: en principio, el art. 2º prevé como objetivo prioritario la realización de la CP propiamente dicha ("*Le remembrement tend à améliorer les biens-fonds en constituant, par un nouveau lotissement, des parcelles ayant de plus grandes surfaces, des formes mieux adaptées aux façons culturales et des accès indépendentes*"), para añadir acto seguido la posibilidad de otras mejoras territoriales ("*le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins, de voies d'écoulement d'eau et de travaux d'amélioration foncière tels que travaux d'assèchement, d'irrigation, de nivellement, de défrichement et autres ouvrages connexes*"). De esta forma, con ocasión de la CP, se pueden realizar todas las mejoras necesarias para la zona.

En cuanto al objeto material de la concentración luxemburguesa, coincidimos con LEEUW<sup>6</sup> en la apreciación de que la CP se aplica, en principio, a los terrenos de las explotaciones agrarias. Así lo establece efectivamente el art. 3.1 de la Ley; pero hemos de puntualizar que la legislación luxemburguesa no es tan radical como la LRDA en este aspecto, ya que el art. 4º también prevé la posible inclusión (previa la conformidad de los interesados) de otros inmuebles que, por razones de uso o por su especial destino, no pueden beneficiarse de la CP.

Por lo que respecta a los sujetos, hay varias observaciones a hacer: en primer lugar, la legislación luxemburguesa favorece la participación de los afectados hasta el extremo de que son ellos mismos, reunidos en la correspondiente asamblea general, los que deciden sobre el inicio de la CP en su zona; en segundo lugar, todos ellos quedan constituidos en una asociación - "*par l'effet de la loi*", como puntualiza el art. 9º -, cuyos órganos son la asamblea general y el denominado "*Collège de Syndics de l'Association Syndicale de Remembrement*", integrado por cinco miembros elegidos por la asamblea; finalmente, también existe una "*Commission Locale*", que (a diferencia de la CLCP española, que está excesivamente funcionarizada), no cuenta con ningún funcionario, si no tan sólo con tres miembros designados por el "*Collège des Syndics*" (por tanto, partícipes de la CP) y dos más designados por la Cámara Agraria de la zona, que ha de entenderse que no han de estar afectados por la CP, puesto que el art. 12 especifica que han de ser escogidos "*parmi les personnalités paysannes de la région spécialement compétentes*".

En lo que respecta a la regulación de los Decretos mediante los que se inicia cada proceso de CP, llama la atención que esta norma inicial (como sucede con la resolución administrativa inicial prevista en la regulación española del procedimiento específicamente diseñado para las CP de carácter privado, pero no en el procedimiento ordinario) no autoriza el comienzo de las actuaciones, si no - muy coherentemente, puesto que antes ya se han realizado las operaciones previas, que, dicho sea de paso, tienen allí un alcance superior a los trámites previos que prevé la LRDA - la prosecución del procedimiento: "*Un règlement d'administration publique décide, s'il y a lieu, de donner suite au projet de remembrement adopté par l'assemblée générale*". Se confirma así el alto protagonismo que el legislador luxemburgués reconoce a los partícipes, que son los que realmente deciden iniciar la CP, de manera muy distinta a como ocurre en España, donde la asamblea general no se convoca hasta que el

---

<sup>6</sup>Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 103.

Decreto de CP ya ha sido publicado.

La investigación de la propiedad se hace en base a los datos catastrales: "*L'apport en superficie de chacun des intéressés à l'intérieur du périmètre de remembrement*" - prescribe el art. 5º - *sera fixé en prenant pour base les indications cadastrales des propriétés et, en cas de bornage, la contenance relevée dans ce bornage*".

De conformidad con el art. 24, la clasificación de tierras - que puede ser realizada directamente por la propia Administración gestora o mediante *outsourcing* - se realiza por el valor de productividad de los terrenos (que, según el art. 6º, es el que se ha de tener en cuenta también a la hora de hacer la reordenación).

Finalmente, la nueva ordenación de la propiedad se lleva a cabo en base a criterios de productividad, a la vez que se aplica una deducción sobre las aportaciones, para las obras de interés general. El art. 6º establece ambas previsiones legales, disponiendo al efecto que "*la nouvelle distribution des terres se fera de manière à attribuer à chaque propriétaire une superficie équivalente en valeur de productivité à celle des terres possédées par lui dans le périmètre des biens à remembrer, déduction faite de la surface nécessaire aux chemins, voies d'écoulement d'eau et autres ouvrages connexes*".

Obsérvese que esta deducción coincide, *mutatis mutandi*, con la que estipula el art. 202.2 de la LRDA. En cambio, no se autoriza la deducción de hasta el 3 % del valor de las aportaciones que prevé el art. 202.1 de nuestro texto refundido "para el ajuste de adjudicaciones". Consideramos de lo más acertada esta medida luxemburguesa (puesto que, como en su lugar argumentaremos, la citada deducción que se practica en España es de muy dudosa legitimidad), como también consideramos otro gran acierto que el art. 19 *bis* de la LCP-LUX prevea explícitamente la indemnización de todas las deducciones que efectivamente se practiquen. Cabe recordar que el hecho de no haberlo previsto así explícitamente nuestro legislador ha permitido que se extendiera por España la anómala praxis administrativa - ahora desautorizada por la jurisprudencia del TS -, de no indemnizar las deducciones que se practican.

### 2.1.2 Normativa reglamentaria

La Ley de 25 de mayo de 1964, debidamente actualizada por las Leyes posteriores ya citadas, ha sido desarrollada por las siguientes normas reglamentarias:

- Reglamento granducal de 14 de diciembre de 1965, por el que se fija la participación financiera del Estado en las actuaciones de CP.

- Reglamento granducal de 14 de diciembre de 1965, por el que se definen las funciones del presidente de la *Office National du Remembrement des Biens Ruraux*.

- Reglamento granducal de 14 de diciembre de 1965, por el que se determina el modo de designación, por parte del Colegio de Síndicos de la "*Association Syndicale de Remembrement*", de tres delegados para la Comisión Local, a la vez que se determina el funcionamiento de dicha Comisión.

- Reglamento granducal de 6 de diciembre de 1971, por el que se determinan las modalidades del control de la gestión financiera del "*Fonds de remembrement des biens ruraux*", por parte de la "*Chambre de comptes*".

- Reglamento granducal de 26 de septiembre de 1973, por el que se establece la tarifa de honorarios de los notarios por las actas de concentración parcelaria.

- Reglamento granducal de 3 de abril de 1989, relativo al estatuto del personal de la *Office National du Remembrement*.

### 2.2 Configuración actual de la institución

En este contexto, la Administración gestora cuenta con la participación directa y el

asesoramiento de las asociaciones sindicales de CP, creadas *ex lege* e integradas no sólo por los propietarios, si no por todos los titulares de derechos y situaciones jurídicas que puedan resultar afectados por las actuaciones. A tal objeto, el art. 9º de la LCP-LUX dispone textualmente: "*Par l'effet de la loi, sont constitués en association syndicale de remembrement, les propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers des terres situées dans un périmètre de remembrement légal*".

Después de 25 años de experiencia en la materia, las autoridades luxemburguesas no dudan en destacar los beneficios que reporta la CP, cuyas excelencias proclaman abiertamente, constatando que, con estas actuaciones, no sólo se han modificado profundamente las estructuras agrarias, si no que, gracias a la racionalización propiciada por la concentración, ha aumentado considerablemente la productividad agrícola. Tanto es así que, a comienzos de los años noventa, ya se podía decir que - pese a la reducida superficie del Gran Ducado de Luxemburgo - "*la production agricole commune excède de loin les besoins internes pour pratiquement tous les produits*"<sup>7</sup>.

Por lo que atañe a los nuevos cometidos que - en congruencia con la nueva concepción de la CP que aquí venimos propugnando - se deberían incorporar a esta mejora, cabe resaltar que la redacción vigente del art. 1º de la LCP-LUX (introducida por la Ley de 13 de junio de 1994) ya prevé que también se ha de utilizar la CP para "*porter atteinte au milieu naturel*". Más aún, los actuales responsables de la Administración gestora consideran que se deberían completar los objetivos de la institución, para abrirla aún más al conjunto de las necesidades del mundo rural, aprovechando esta mejora para mejorar el entorno natural y el desarrollo integral de la zona afectada. A estos efectos, los responsables de la CP se fijan primordialmente en el *modus agendi* de la CP alemana, resaltando cómo el Servicio de CP de Alemania se ha convertido en el auténtico coordinador de todas las actuaciones de desarrollo rural que se realizan, porque la concentración se considera como una parte integrante de la política general de desarrollo rural.

Por el momento, la *Office National du Remembrement* no tiene una función tan importante como la que goza la Administración gestora de la CP en Alemania, pero ya está presente en todas las actuaciones que afecten a las estructuras agrarias, como la construcción de autopistas y otras obras de infraestructuras que se desarrollan en el mundo rural, aparte de estar autorizada para adoptar todo tipo de medidas de protección de la naturaleza, a cuyo objeto puede delimitar las zonas protegidas y adoptar mejoras del entorno natural (alineamiento de árboles y setos, creación de pequeños bosques, etc.), procurando siempre evitar perjuicios para los intereses legítimos de los agricultores de la zona.

Finalmente, también se prevé un procedimiento específico para las CP de carácter privado, regulado en los arts. 13 y 14, cuya redacción vigente fue introducida por la Ley de 6 de agosto de 1996, de modificación de la Ley de 25 de mayo de 1964.

La *Office National du Remembrement* no manifiesta una especial predilección por esta modalidad de CP. Así, en su Memoria de actuaciones del año 1991<sup>8</sup> - después de analizar las experiencias de otros países y de constatar que, en Luxemburgo (al revés de lo que sucede en Alemania y en Francia), en el curso de los últimos 40 años, solamente se han concentrado 600 hectáreas por esta vía procedimental - llega a la conclusión de que, de cara al futuro, no conviene dedicarle excesivos esfuerzos ni recursos financieros. Se aporta al efecto el argumento de que, frente al principal beneficio de la concentración privada - la simplicidad y rapidez del procedimiento -, la necesidad de adoptar todos los acuerdos por unanimidad aparece como el gran inconveniente que ha hecho fracasar la mayor parte de los procesos que se han arrancado por esta vía. El motivo de esta actitud es que la experiencia luxemburguesa está plagada de concentraciones privadas fracasadas porque alguno de los afectados ha presentado objeciones. En todo caso, la Administración gestora llega a la conclusión de que "*le remembrement conventionnel ne peut pas porter sur de grandes superficies ni concerner beaucoup de propriétaires*", ya que la experiencia habida hace presumir que "*tels projets*

---

<sup>7</sup> Vid. Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones*. 1990, *op. cit.*, pág. 94.

<sup>8</sup> Vid. Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones*. 1991, *op. cit.*, págs. 112 y

*seraient voués à un échec quasi certain*. Ello no significa que el citado organismo se niegue a colaborar en los procesos de CP privada. Bien al contrario, les brinda sus buenos oficios, así como los de la Administración catastral.

Por lo que respecta a la vertiente práctica de la CP luxemburguesa, los datos estadísticos que recopilamos a continuación (basados en la información que nos ha facilitado a este objeto la propia Administración gestora) nos pueden dar una idea bastante exacta de cómo se desarrollan estas operaciones en el Gran Ducado de Luxemburgo:

- Promoción de la CP (primeros contactos y reuniones informativas): 2 en 1991, 8 en 1994 y 2 en 1995.
- Solicitudes presentadas: 1 en 1991, 1 en 1992, 4 en 1993, 3 en 1994 y 2 en 1995.
- Inicio de las actuaciones preparatorias (incluyen delimitación del perímetro, investigación de la propiedad, encuesta sobre la utilidad de la CP y asamblea general de propietarios): 1 en 1990 y 1 en 1994.
- Decreto de CP: 1 en 1990, 1 en 1994 y 1 en 1995.
- Encuesta sobre la clasificación: 1 en 1991, 2 en 1992, 4 en 1994 y 1 en 1995.
- Consulta de los propietarios afectados y presentación de hojas de sugerencias: 1 en 1991, 4 en 1994 y 1 en 1995.
- Anteproyecto (equivalente a nuestro proyecto de CP): 1 en 1991, 5 en 1994 y 1 en 1995.
- Encuesta del anteproyecto: 1 en 1991 y 3 en 1994.
- Proyecto definitivo (equivalente a nuestro acuerdo de CP): 1 en 1991 y 1 en 1995.
- Encuesta del proyecto definitivo: 1 en 1995.
- Toma de posesión provisional. 1 en 1992 y 2 en 1995.
- Toma de posesión definitiva: no se ha realizado ninguna en el período analizado.
- Renovación del Catastro: 4 en 1990, 5 en 1991, 3 en 1992, 2 en 1993, 3 en 1994 y 3 en 1995.
- Acta notarial (equivalente a nuestra acta de reorganización de la propiedad): 6 en 1992 y 1 en 1993.
- Terminación de las actuaciones, con ejecución de obras conexas a la CP: 2 en 1990, 5 en 1991, 4 en 1992, 4 en 1993, 2 en 1994 y 3 en 1995.

No ha de extrañar el escaso número de actuaciones que se llevan a cabo cada año, porque nos estamos refiriendo a un Estado con una superficie concentrable francamente reducida. Por otra parte, los datos que acabamos de resumir únicamente se refieren a lo que se denomina "*remembrement legal*" (que equivaldría a nuestro procedimiento ordinario o universal). Habría que añadirles los relativos al "*remembrement conventionnel*", del que también ha habido algunas experiencias en Luxemburgo durante los años 1993 (un expediente iniciado y otro abandonado), 1994 (dos expedientes en curso) y 1995 (un expediente concluido con la toma de posesión de las fincas de reemplazo).

Digamos, para acabar, que la CP luxemburguesa - como la de todos los países comunitarios - está cofinanciada por la Unión Europea<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Buena prueba de las ayudas financieras de la UE a la CP luxemburguesa es la Decisión 97/318/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las



## II. EL EMPARCELAMIENTO RURAL DE PORTUGAL

### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

Portugal tampoco se libra de la doble problemática planteada por el minifundismo y la dispersión parcelaria, como indican bien a las claras estos datos estadísticos recopilados por SANZ JARQUE de las publicaciones oficiales de la FAO<sup>10</sup>: un promedio de entre 1,1 y 10 parcelas por explotación y una superficie media por parcela de 0,2 a 10 Ha. No son unos datos especialmente preocupantes, si los comparamos con los de otros países analizados (incluso con el nuestro); pero la creciente globalización o mundialización de la economía fuerza a todos los Estados a buscar el modo de optimizar los recursos de los que disponen las explotaciones agrarias, por la vía de la reducción de los gastos de producción.

He aquí por qué, finalmente, Portugal - tras muchos años de numantinas resistencias a su introducción<sup>11</sup> - también se ha visto obligado a añadirse a la larga lista de países en los que se practica la CP, si bien hay que precisar que ha sido uno de los últimos en incorporarse a estas labores de mejora de las estructuras agrarias. De hecho, como reconocen PALACIOS AYECHU<sup>12</sup>, ALARIO TRIGUEROS<sup>13</sup> y la doctrina contemporánea en general, no hubo concentraciones en Portugal hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX.

En los años sesenta, se aprobó el denominado "II Plan de Fomento", en el que ya se preveía la CP de unas seis mil hectáreas en el plazo de cuatro años. Así se hizo efectivamente, como constata SANZ JARQUE<sup>14</sup> cuando se refiere a la preparación, por parte de la denominada "Junta de Colonización Interna", de sendas concentraciones en las zonas de Praga, Oporto, Coimbra, Braganza y Santarem.

En lo que atañe a los antecedentes normativos, hemos de señalar que la entrada de la CP en Portugal es posterior incluso a su introducción en el ordenamiento jurídico español, ya que se hizo por Decreto-Ley de 21 de abril de 1960.

Esa regulación inicial fue pronto substituida por la establecida, a nivel legal, por la Ley nº 2.115, de 14 de agosto de 1962, desarrollada seguidamente a nivel reglamentario por Decreto nº 44.647, de 26 de octubre de 1962.

Por otra parte, es de resaltar que en 1976 se aprobó el vigente texto constitucional, en el que (y este detalle está ausente de nuestra Constitución) se encomienda expresamente a los poderes públicos la realización de actuaciones de CP.

Finalmente, hay que dejar constancia de que en 1988 se produjo una reforma en profundidad de la legislación ordinaria de la institución, siendo substituida la normativa precitada por las normas que nos disponemos a comentar acto seguido.

### 2. Estado actual de la CP en Portugal

#### 2.1 Escasa y defectuosa implantación de la CP en Portugal

En Portugal, no se acostumbran a realizar actuaciones públicas de CP aisladamente

---

iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Francia (DOCE nº L 146, de 5.6.1997). Según lo expresado en esta norma comunitaria, "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

<sup>10</sup> Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 22.

<sup>11</sup> Esta parece ser también la opinión de Miguel BUENO, op. cit., pág. 154, cuando asegura que, "en países de Latinoamérica o en Portugal, donde la concentración parcelaria es tan necesaria... como en España, no ha podido prosperar esta medida por ser considerada por los grupos conservadores en el poder como una brecha abierta en el sagrado derecho de la propiedad".

<sup>12</sup> María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., pág. 78.

<sup>13</sup> Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., págs. 24 y 25.

<sup>14</sup> Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 26.

consideradas (muy habituales en España), si no que lo que se suele hacer es incardinar dichas actuaciones en el marco de reformas estructurales de mucho más abasto.

En este contexto globalizador - en el que la CP aparece como una técnica más de la política de desarrollo rural integrado y sostenible -, adquieren pleno sentido las palabras de ALARIO TRIGUEROS<sup>15</sup>, cuando, en especial referencia a las actuaciones practicadas en el Valle del Mondego, sentencia que "los pocos ejemplos [que] se han llevado a cabo, se han realizado formando parte de un conjunto de medidas más amplio (transformación en regadío, saneamiento ...) con el objetivo de conseguir mejoras del medio rural afectado ...".

Aun así, hay que reseñar que son pocas las operaciones de CP llevadas a cabo en este país ibérico. Además, la gestión que se ha realizado hasta ahora no parece complacer demasiado a las instituciones comunitarias encargadas de su control. Así, por ejemplo, el informe del Tribunal de Cuentas de Luxemburgo de fecha 12 de octubre de 1995<sup>16</sup> llega a la decepcionante conclusión de que "los principales puntos débiles detectados pueden resumirse de la manera siguiente: i) avance muy lento en la aplicación de las medidas consideradas urgentes de la concentración parcelaria con una sola medida ejecutada hasta la fecha y un coste medio por hectárea significativamente más elevado que los importes previstos para proyectos más complicados". Es decir, que se trabaja poco, con excesiva parsimonia y, por si fuera poco, con unos costes injustificadamente elevados.

A nuestro parecer, resulta poco comprensible que en Portugal se realicen tan escasas actuaciones de CP, puesto que es un país que está muy necesitado de ellas para incrementar la competitividad de sus explotaciones agrarias, que en estos momentos está muy por debajo de los estándares comunitarios, como reconocen los mismos economistas portugueses<sup>17</sup>.

La necesidad de la CP en Portugal ha sido puesta de relieve, por otra parte, en el punto nº 9.2.2 del precitado informe comunitario<sup>18</sup>. Después de dejar constancia de la escasez de las actuaciones de CP practicadas ("Se observó una reducción aún mayor en la aplicación del programa de 1993, puesto que el informe de ejecución sólo indicaba que se habían iniciado 20 acciones de las 70 previstas en un principio"), se comenta que "esta importante reducción de actividad es sorprendente teniendo en cuenta la necesidad generalmente reconocida de una concentración parcelaria en Portugal, especialmente en las regiones del norte". También se analiza la CP llevada a cabo en la zona de Valença (región de *Entre Douro e Minho*), aseverando que, por más que "en general, se observó que el proyecto se había aplicado de manera satisfactoria", y recriminando la escasa calidad de la concentración, a cuyo objeto se indica que "se observó que un número considerable de nuevas parcelas tenían una superficie total inferior a una hectárea, lo que reducía la eficacia general de la medida desde el punto de vista del fomento de una explotación mecánica de las parcelas reagrupadas".

Es por ello que, en el curso de nuestra visita a la sede de la *Direção Geral de Desenvolvimento Rural*, del *Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural*, planteamos esta cuestión a los responsables de las actuaciones de CP, recibiendo como respuesta que se practicaban tan pocas concentraciones por un doble motivo: en primer lugar, porque en Portugal hay mucho

---

<sup>15</sup>Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 25.

<sup>16</sup>Vid. el *Informe especial nº 4/95 sobre la gestión del gasto del FEOGA-Orientación en Portugal de 1988 a 1993*, evacuado por el Tribunal de Cuentas de Luxemburgo el 12 de octubre de 1995.

<sup>17</sup>Según J. A. Ferrao CASTELO BRANCO, *La agricultura de Portugal (Alentejo)*, "El campo", nº 129, julio a diciembre de 1993, con la productividad actual de las explotaciones agrarias, "con una superficie media por explotación de 5,2 ha es imposible sobrevivir". Estos datos avalan por ellos mismos la imperiosa necesidad que tiene Portugal de promover más actuaciones de CP, para que aumente la productividad agrícola, mejorando así la situación de la economía portuguesa - totalmente condicionada por el sector agrario, en el que está ocupado la mitad de la población activa -, teniendo en cuenta que "el producto inferior bruto por habitante es ... el más bajo de la CE".

<sup>18</sup>Otra norma comunitaria que hace referencia a la CP portuguesa es la Decisión 97/328/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Portugal, donde se declaran susceptibles de financiación comunitaria las actuaciones de CP de este país, resaltando que "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

cariño a la propia tierra (el típico valor afectivo, que también ha constatado nuestra jurisprudencia en España); en segundo lugar, porque la falta de una estructura autonómica del Estado (recuérdese que el proyecto de *regionalização* fue rechazado en referéndum) dificulta este tipo de actuaciones públicas. A nuestro parecer, éstos no son unos argumentos especialmente convincentes, puesto que la experiencia española demuestra que, en tiempos del IRYDA, el valor afectivo de la tierra y la falta de una estructura autonómica no impidieron que se practicara el ingente número de actuaciones de CP que recogen las publicaciones oficiales anuales del citado organismo autónomo, ahora extinguido.

De todas formas, si bien la Administración Pública lusa no ha demostrado demasiado interés por promocionar la implantación de la mejora de CP, al menos hay que reconocer que el *Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas* presta su apoyo económico a los propietarios afectados<sup>19</sup>.

## 2.2 Régimen jurídico vigente

### 2.2.1 Regulación constitucional

A diferencia de lo que ocurre en España, la institución jurídica de la CP está recogida explícitamente a nivel constitucional, y más concretamente en el art. 95 de la Constitución de la República portuguesa (cuarta revisión, del año 1997).

Bajo la rúbrica "*Redimensionamento del minifundio*", este precepto de la Carta Magna dispone: "Sin perjuicio del derecho de propiedad, el Estado promoverá, en los términos que establezca la Ley, el redimensionamiento de las unidades de explotación agrícola de dimensión inferior a la adecuada desde el punto de vista de los objetivos de la política agraria, especialmente mediante incentivos jurídicos, fiscales y crediticios a su integración estructural o meramente económica, en especial la cooperativa, o por recurso a medidas de concentración parcelaria". De esta regulación constitucional, se infieren los siguientes criterios inspiradores de la CP lusa:

1<sup>o</sup>) Las actuaciones de CP se han de realizar con respeto a los derechos de los partícipes, y muy particularmente con respeto al derecho de propiedad, que es el más directamente afectado.

2<sup>o</sup>) Se habilita a los poderes públicos para llevar a cabo actuaciones de CP en todo el territorio nacional (en base, se sobreentiende, a la función social de la propiedad).

3<sup>o</sup>) Se autoriza al legislador para que module los términos en los que se han de desarrollar dichas actuaciones públicas.

4<sup>o</sup>) Se atribuye a la CP la finalidad de contribuir a la constitución de explotaciones agrarias viables, a cuyo objeto se prevé el incremento de la superficie de cultivo.

La existencia de este explícito mandamiento constitucional a favor de la CP hace más incomprensible aún el escaso interés que la Administración gestora portuguesa ha demostrado hasta ahora por las actuaciones de CP.

### 2.2.2 Regulación legal

A partir de la reforma del año 1988, la regulación de la CP a nivel de legislación ordinaria tiene una doble vertiente:

1<sup>a</sup>) En la Región Autónoma de Madeira, sigue vigente la regulación autonómica aprobada en su tiempo por la *Assembleia Regional dos Açores*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Vid., *ad exemplum*, Instituto de Financiamento e apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, *Aquisição de Prédios: arrendatários rurais; tornas a herdeiros directos; Acções de emparcelamento*, IFADAP, 1998, *in totum*, donde se explica qué hay que hacer para obtener los créditos que ofrece este organismo oficial, entre los que figuran los relativos al "*financiamento de acções de emparcelamento*".

<sup>20</sup> A pesar de que la proyectada transformación de Portugal en un Estado autonómico fue

2ª) En el resto del territorio portugués, rigen dos normas de rango legal:

- El Decreto-Ley 384/1988, de 25 de octubre<sup>21</sup> (en adelante, LCP-POR/1), que aprueba las bases del nuevo régimen jurídico de la CP portuguesa, denominada "*emparcelamento rural*".

- El Decreto-Ley 103/1990, de 22 de marzo<sup>22</sup> (en adelante, LCP-POR/2), que, en cumplimiento del mandato que en este sentido establece el art. 24 de la norma precitada, desarrolla - también con rango de Ley, porque así lo disponía el citado precepto - las bases generales del régimen del "*emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos*".

Haciendo un seguimiento del articulado de esas normas legales, llegamos a la conclusión de que el sistema vigente de la CP lusa se caracteriza por los siguientes rasgos distintivos:

#### 1º) Causas y finalidades de la CP

La regulación de las causas de la CP lusa es mucho más próxima a la que aquí proponemos que la vigente actualmente en España, ya que, a diferencia del art. 171 de la LRDA - que sólo se refiere a la dispersión parcelaria -, el art. 1º de la LCP-POR/1 añade a esa problemática algunos de los nuevos cometidos que venimos propugnando para la próxima regulación de la CP. Los puntos 2 y 3 disponen que la CP también se puede destinar a la protección del entorno natural ("*poderão também realizar-se operações de emparcelamento com o objectivo de assegurar a conservação da Natureza e o correcto ordenamento do território*") y a potenciar la diversificación económica de las zonas concentradas ("*considera-se ainda no âmbito do emparcelamento a realização de melhoramentos fundiários e rurais de carácter colectivo que sejam indispensáveis á remodelação económica da respectiva zona ou para a promoção das populações rurais*"). Es de resaltar que, pese a haber sido aprobadas en 1988, estas previsiones legales sintonizan a la perfección con las nuevas orientaciones del Derecho comunitario, y más concretamente con los criterios inspiradores de la Agenda 2000, así como con la nueva concepción de la CP eco-compatible, que se está imponiendo en los países más avanzados de Europa<sup>23</sup>.

#### 2º) Concepto y tipología de la concentración

Al estilo de la regulación francesa de la CP (aunque con substanciales diferencias, en cuanto a su contenido tipológico), el art. 3º de la citada Ley de bases contempla hasta cinco tipos de concentraciones, que denomina "*emparcelamento integral*", "*emparcelamento simples*", "*emparcelamento de exploração*", "*Redimensionamento de explorações agrícolas*" y "*troca de terrenos e árvores*", la definición y los rasgos característicos de los cuales se incluyen en los arts. 4, 5, 6, 7 y 8, respectivamente.

Atendiendo a esas características expuestas por el mismo legislador, se puede afirmar que, de los cinco tipos de operaciones relacionados, sólo el primero responde realmente al concepto de CP. Hay que resaltar que, pese a que el legislador cita una supuesta CP integral ("*emparcelamento integral*"), en realidad se está refiriendo al que en España conocemos como el procedimiento ordinario o universal de CP. Basta con analizar el art. 4º para apercebirse de esta realidad. De conformidad con el punto 1 de este precepto, "*O emparcelamento integral*

---

rechazada en referéndum, la región de Madeira goza desde hace tiempo de una autonomía similar a la de las CC. AA. españolas. Es por ello que el art. 23 del Decreto-Ley 384/1988, de 25 de octubre, respeta la vigencia del régimen jurídico de la CP aprobado por el correspondiente Parlamento autonómico. Concretamente, establece a estos efectos que "*a legislação sobre emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos e de explorações agrícolas aprovada pela Assembleia Regional dos Açores mantém-se em vigor nesta Região Autónoma*".

<sup>21</sup>Decreto-Ley nº 384/1988, de 25 de octubre (*Diário da República*, nº 247, serie I, *Terça-feira*, 25 de outubro de 1988).

<sup>22</sup>Decreto-Ley nº 103/1990, de 22 de marzo (*Diário da República* nº 68, serie I, *Quinta-feira*, 25 de outubro de 1988).

<sup>23</sup>La Administración gestora de la CP luxemburguesa, por ejemplo, está reivindicando una ampliación de sus funciones, para poderse dedicar a mejorar el patrimonio natural en las zonas de CP (cfr. Office National du Remembrement, *Memória de actuaciones. 1990, op. cit.*, pág. 94).

*consiste na substituição de uma estrutura predial defeituosa de propriedade rustica por outra que, associada à realização de melhoramentos fundiários, permite: a) Concentrar a área de prédios ou suas parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios, com transferência de direitos, ônus e encargos, b) Aumentar a superfície dos novos prédios mediante a incorporação de terrenos da reserva de terras".*

Todas estas operaciones caben en el concepto estricto de la CP que supra hemos expuesto. Por tanto, mal se podía hablar en este caso de una supuesta "CP integral". Este criterio no queda desvirtuado por el añadido del punto 2 ("*Sem prejuízo do objetivo definido no número anterior, o emparcelamento integral visará ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto*"), porque lo único que se añade es la concentración de explotaciones<sup>24</sup>, que el art. 6º regula como otra de las modalidades de la CP.

### 3º) Principios de la CP

Esparcidos por todo el articulado de la LCP-POR/1, se encuentran una serie de principios informadores de la CP portuguesa, que básicamente coinciden con los que la jurisprudencia del TS ha inferido de la LRDA. Destacan en este aspecto los principios de concentración al máximo (art. 3.1.a), de traslado inalterado de derechos y cargas (arts. 3.1.º y 12.1) - con sus inevitables excepciones (arts. 12.3, 12.6 y 18.1, principalmente) -, de equivalencia<sup>25</sup> y de reparto proporcional de derechos y cargas (art. 11.4). Como novedad, respecto a la regulación española, se acoge el principio de inicio voluntario de la CP, establecido en el art. 16, en los términos ya transcritos.

### 4º) Iniciativa y formas de inicio de la CP

En una primera lectura, la dicción textual del art. 2.1 ("*As operações de emparcelamento são da iniciativa dos particulares interessados, das autarquias locais ou do Estado*") parece dar a entender que la CP lusa tiene, como la española, una doble forma de inicio: la voluntaria "que se correspondería con el art. 180 de la LRDA) y la del inicio de oficio (prevista en el art. 181 de la LRDA). Esta sería, empero, una interpretación errónea, ya que lo único que está concretando el citado precepto legal es que la iniciativa de proponer la CP puede partir de los mismos interesados, del Ayuntamiento que quedaría afectado o del órgano de la Administración del Estado competente en la materia (o sea, la *Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola*), y no que esas instituciones puedan iniciar la CP de oficio.

No hay que confundir, pues, las iniciativas con las formas de inicio. A este respecto, hemos de destacar el exquisito respeto que el legislador luso demuestra hacia los derechos de los afectados por la CP, ya que descarta categóricamente el inicio de oficio de estas actuaciones públicas, disponiendo taxativamente que "*a realização de operações de emparcelamento carece<sup>26</sup> de aprovação maioritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos*".

---

<sup>24</sup>El legislador luso ha terciado de forma magistral en la polémica sobre si es mejor la CP que prevé la LRDA o la concentración de explotaciones por la que optó la LARA andaluza. Este legislador demuestra que sobran las polémicas al respecto, porque ambos tipos de CP son compatibles, y deben ejecutarse conjuntamente. Así se dispone en la LCP-POR/1, que, al definir la CP, puntualiza que "*visará ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto*" (art. 4º), y, a la inversa, cuando define la concentración de explotaciones, dispone que se ha de ejecutar "*sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples*". Es decir, que ambas instituciones siempre van unidas, como debe ser.

<sup>25</sup>El art. 11 de la LCP-POR/1 se refiere explícitamente al principio de equivalencia "*Os prédios e as unidades de exploração devem ser equivalentes em classe de cultura e valor de produtividade aos que lhes deem origem ...*", poniéndolo en relación (y esto se nota a faltar en la redacción del art. 173 de la LRDA) con las deducciones que prevé la propia norma legal ("*A equivalência estabelecida nos termos do número anterior não se considera prejudicada quando a diferença não exceder 5 % do valor exacto que deveria ser reatribuído*").

<sup>26</sup>Hemos de advertir, para evitar equívocos, que el verbo portugués "carecer" no significa que no sea precisa la conformidad de los interesados, si no justo al contrario, que esta conformidad es un requisito ineludible (cfr. Julio MARTINEZ ALMOYNA, *Dicionário de português-espanhol*, Porto Editora, Porto, Portugal, 1998).

## 5º) Organos de participación

El art. 9.1 de la Ley que nos ocupa prevé la colaboración de los interesados con la Administración gestora mediante dos órganos de participación, que tienen atribuidas funciones de más transcendencia que las que la legislación española encomienda a la CLCP y a la Junta Auxiliar de Clasificación de Tierras:

- El principal de estos órganos es la "*comissão de trabalho*", a la que el art. 31 del Decreto-ley 103/1990, de 22 de marzo (LCP-POR/2) encomienda funciones tan importantes como la concreción definitiva del perímetro a concentrar, la clasificación, la evaluación de las mejoras realizadas en las parcelas aportadas a la concentración, la determinación de las mejoras a introducir para el desarrollo global de la zona concentrada<sup>27</sup>, decidir los terrenos de dominio público que han de pasar a formar parte de esa especie de Banco de tierras que el legislador luso denomina "*reserva de terras*", etc.

- También se dispone la creación de la denominada "*comissão de apreciação*", una especie de comisión deliberadora, cuya función principal - a la vista de los arts. 33 y 37 del citado Decreto-Ley 103/1990 - es el examen y resolución, en primera instancia, de todas las reclamaciones que presenten los interesados, en el curso del procedimiento de CP. Igualmente está habilitada para emitir los informes que le sean solicitados, así como para elaborar informes decididos *de motu proprio*.

Otro aspecto positivo de la regulación portuguesa de la CP es que estos órganos de participación no se disuelven una vez firmes las BD (como - a nuestro juicio, erróneamente - prevé el art. 15.1 de la LRDA), si no (como sería más lógico esperar y como aquí proponemos que se regule en España) al final del procedimiento<sup>28</sup>.

## 6º) Recursos de CP

Dos notas distintivas singularizan el tratamiento que hace la legislación portuguesa de los recursos del procedimiento de CP: por una parte, la legitimación activa para presentar estas reclamaciones no se limita a los propietarios, si no que - según dispone el art. 37.1 del Decreto-Ley 103/1990 - abarca también a los titulares de toda clase de derechos y cargas que recaigan sobre las fincas objeto de concentración; por otra parte, los recursos se presentan ante la "*comissão d'apreciação*", que los resuelve en primera instancia, sin perjuicio del posterior recurso de alzada ante el *Director general de Hidráulica e Engenharia Agrícola*.

## 7º) Destino de las tierras sobrantes de la concentración

Un elemento distintivo de la regulación lusa de la CP, frente a la LRDA, es que las tierras sobrantes (es decir, los terrenos que, al finalizar cada proceso de CP, queda de la respectiva masa común) pasan a formar parte del Banco de tierras, o "*reserva de terras*", a tenor de la letra a) del art. 10.1 del Decreto-ley 384/1988, de 25 de octubre.

## 8º) Creación, por imperativo legal, de asociaciones de conservación de las obras

Destaca, finalmente - como otra peculiaridad de la CP de Portugal, respecto de la española - la obligatoriedad de la integración de los beneficiarios de estas actuaciones en unas asociaciones encargadas de la conservación de las obras conexas a la CP. El art. 17.2 obliga a la Administración gestora a promover "*a constituição de uma associação ou junta de agricultores que, em representação de todos os beneficiários, assegure a exploração e conservação das*

---

<sup>27</sup> Aquí se puede identificar otra nota positiva de la regulación portuguesa, puesto que demuestra que el legislador parte de la consideración de que - como aquí venimos defendiendo y como se infiere del Derecho comunitario - la CP es un instrumento al servicio del desarrollo rural integrado. Esta idea subyacente resulta patente cuando se encomienda a la "*comissão de trabalho*" "*definir os melhoramentos de carácter individual ou colectivo indispensáveis à remodelação predial e os que contribuam para a valorização económica da zona e para a promoção social das populações*".

<sup>28</sup> El art. 29.4 del Decreto-Ley 103/90, de 22 de marzo, establece que "*as comissões de trabalho e de apreciação dissolvem-se automaticamente após a conclusão das operações de emparcelamento através da titulação e registo dos respectivos resultados*".

*obras, salvo se estes ceberarem integrar-se numa associação de beneficiários ja existente".*

En suma, podemos concluir que la regulación portuguesa de la CP es relativamente moderna y está esencialmente adaptada a la concepción comunitaria de esta institución como instrumento de un desarrollo rural integrado y sostenible, si bien hemos de recordar que existen otros países comunitarios (como Luxemburgo, Bélgica y Francia) y extracomunitarios (como Suiza) que disponen de unas legislaciones aún más recomendables, desde nuestro punto de vista.

### III. EL REMEMBREMENT RURAL DE MARRUECOS

#### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

Aunque este país proyecte al exterior una imagen de grandes extensiones desérticas, lo cierto es que se trata de un país con una economía basada esencialmente en la agricultura. El último censo agrario que se ha elaborado en Marruecos (el de los años 1973-1974), refleja que existe una superficie agrícola útil de 7.231.400 Ha.

Como la mayoría de los países, estos terrenos rústicos padecen los habituales problemas estructurales derivados del minifundismo y la dispersión parcelaria. Piénsese que cada explotación tiene un promedio de 4.9 hectáreas, distribuidas en una media de seis parcelas, a razón de 0,8 hectáreas por parcela, de acuerdo con los datos estadísticos que nos ha facilitado la propia Administración gestora marroquí. Es la exigüidad de estas parcelas la que justifica la necesidad de la CP, que está considerada como la fórmula más adecuada para la mejora de las estructuras agrarias.

La experiencia del Reino de Marruecos en materia de CP es tan corta - o tan larga, según como se mire - como la del Reino de España, dado que esta institución se introdujo casi simultáneamente en los respectivos ordenamientos jurídicos.

La primera regulación marroquí de la CP se aprobó por el "*Dahir sur le remembrement*" de 8 de marzo de 1952, que como la primera Ley española de CP, solamente era aplicable a una parte muy reducida del territorio. En el caso marroquí, se excluían concretamente las "*zones non propices à l'irrigation*". Lo cierto es que la experiencia no tuvo éxito, como reconocen los responsables de la Administración gestora de la CP, que - en un ejercicio de autocrítica que consideramos muy elogiable - no dudan en descalificar, en sus propios documentos de trabajo<sup>29</sup>, aquella primera regulación ("*cette législation fût lourde*") y en justificar la necesidad de la reforma legislativa y reglamentaria emprendida en el transcurso de los años sesenta.

La regulación originaria de la CP - derogada con esta reforma - estaba constituida por las siguientes normas jurídicas:

- *Dahir du 11 Joumada II 1371 (8 Mars 1952), relatif au remembrement rural dans la vallée de l'Oued Farerh.*

- *Dahir du 26 Chaoual 1372 (8 Juillet 1953), relatif au remembrement rural du périmètre irrigable des Triffa.*

- *Dahir du 6 Moharrem 1373 (16 septembre 1953), relatif au remembrement rural du périmètre irrigable de l'Oued-Beht.*

- *Dahir du 7 Kaâda 1373 (8 Juillet 1954), relatif au remembrement rural du périmètre irrigable des Béni-Amir/Beni-Moussa.*

- *Dahir du 11 Ramadan 1374 (4 Mai 1955), relatif au remembrement rural du périmètre irrigable des Béni-Amir/Beni-Moussa.*

- *Dahir du 11 Ramadan 1374 (4 Mai 1955), relatif au remembrement rural dans le casier de Sidi-Smaïn sis dans le périmètre d'irrigation des Doikkala.*

---

<sup>29</sup>Cfr. *Le remembrement rural au Maroc, op. cit.*, pág. 1

## 2. Estado actual de la CP en Marruecos

Durante las últimas décadas, la CP de Marruecos se ha regido por las normas jurídicas aprobadas con la reforma legislativa y reglamentaria de los años sesenta.

La primera oleada reformista se puso en marcha con la Ley de Concentración Parcelaria de 30 de junio de 1962 - "*Dahir n° 1-62-105 du Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement Rural*", en adelante, LCP-MAR -, mediante la que se encabezó la renovación del régimen jurídico de la CP marroquí. Esta norma legal sería desarrollada poco después por el "*Décret n° 2-62-240 du 22 Safar 1383 (25 Juillet 1962), portant application du Dahir relatif au Remembrement Rural*".

La reforma se completó pocos años después mediante la Ley de 25 de julio de 1969 - "*Dahir n° 1-69-32 de 27 du 10 Joumada I 1389 (25 Juillet 1969), complétant et modifiant le Dahir n° 1-62-105 Moharrem (30 Juin 1962), relatif au Remembrement rural*" -, desarrollada reglamentariamente por el Decreto de 25 de julio de 1969 ("*Décret n° 2-69-38 du 10 Joumada I 1389 (25 Juillet 1969), modifiant le Décret n° 2-62-240 du 22 Safar 1382 (25 Juillet 1962) portant application du Dahir relatif au Remembrement rural*").

Años más tarde, se introdujo una mínima reforma (que sólo añadió un párrafo al art. 4/*bis*, introducido por el citado Dahir de 25.7.1969), por la Ley de 2 de enero de 1974 ("*Dahir, portant Loi n° 1-73-296 du 8 Hija 1393 82 Janvier 1974), complétant le Dahir n° 1-62-105 du 27 Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement rural*").

Mediante esta doble reforma, se remodeló la institución jurídica de la CP, introduciendo en su régimen jurídico novedades como éstas:

1ª) Se extiende el ámbito de aplicación de la CP a todo el territorio, incluyendo las denominadas "*zones bour*", o sea, las zonas no susceptibles de ser transformadas en regadío, con lo que se introduce la posibilidad de practicar la CP en secanos que han de seguir siéndolo.

2ª) Se agiliza el proceso de elaboración de la norma de inicio, sustituyendo el inadecuado "*Dahir*" (norma de rango legal, que, como tal, suele tener un largo proceso de aprobación) por un "*arrêté ministériel*", de aprobación mucho más ágil.

3ª) Se remodela la concepción legal de la CP, adoptando un posicionamiento que parece más acertado: partiendo de la base del concepto estricto - o sea, de lo que realmente es en esencia la CP - concibe la concentración como un paso previo necesario para el logro del desarrollo rural de la zona, que se consigue añadiendo a la CP todo un programa anexo de equipamientos, entre los que se incluyen vías de comunicación, mejora de las condiciones ambientales, creación de polos de atracción dentro del mundo rural, lucha contra la erosión, etc. Es lo que en conjunto se denomina un "*remembrement intégrè*".

Partiendo de esta concepción de la CP como instrumento del desarrollo rural integrado, se establece un procedimiento de CP que se singulariza por las siguientes características:

1ª) Para la elección de las zonas a concentrar, se establece un curioso sistema de puntuación, en base a los condicionamientos que se consideran necesarios para justificar este tipo de actuaciones. Sorprendentemente, la dispersión parcelaria - única causa habilitadora de la CP que prevé el art. 171 de la LRDA - es el sexto elemento a considerar entre los siete condicionamientos requeridos al efecto, lo que contradice la convicción generalizada de que la CP tiene como principal justificación la lucha contra ese fraccionamiento de los terrenos de cultivo, y demuestra al mismo tiempo que nada impide atribuir a esta institución los nuevos cometidos que se consideren necesarios para el desarrollo de las zonas a concentrar.

2ª) A diferencia de lo que sucedía con la regulación inicial, la LCP-MAR no limita la CP a las zonas susceptibles de transformación en regadío, si no a todos los terrenos rústicos cultivables, sean o no susceptibles de esta transformación. Eso sí, con la regulación vigente, el



primero de los condicionamientos para la elección de la zona a concentrar es que haya un clima favorable al cultivo en secano, considerando que se cumple este requisito cuando se da una pluviometría superior a los 400 milímetros por año. No se descarta, empero, la CP como actuación previa a la transformación en regadío (art. 1º de la LCP-MAR), supuesto en el que el proyecto de CP se ha de elaborar - como resulta lógico - en función del correspondiente plan de regadíos (art. 10.1).

3ª) El inicio de la CP se hace al revés de como se lleva a cabo en todo el mundo: la decisión se adopta siempre de oficio (art. 6º), y solamente cuando ya se ha decretado la concentración, se promociona ésta entre los afectados, para conseguir que la apoyen. Es decir, que se hace justo lo contrario de lo que requerirían los cánones democráticos.

4ª) La norma de autorización del inicio de la CP no es un Decreto - como ocurre en España normalmente -, si no una Orden del Ministro del ramo (actualmente, el *Ministre de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole*).

5ª) Como en España, la CP marroquí se rige por el principio de gratuidad (que, dicho sea de paso, no es nada común en el resto de los países del mundo). Ello no obsta para que se practiquen las habituales deducciones - que el art. 10.1 declara explícitamente que no son indemnizables, contrariamente a lo que para España ha interpretado el Tribunal Supremo - y para que los recurrentes hayan de abonar los gastos que generen sus impugnaciones (art. 4º).

6ª) La denominada "*Commission de remembrement*" se distingue de la CLCP prevista en la LRDA por las siguientes características diferenciadoras:

- Una diferencia negativa es que las Comisiones marroquíes son aún menos representativas que las previstas en la LRDA española (que ya están excesivamente funcionarizadas), ya que sólo 4 de sus 13 miembros son personas afectadas por la CP, e incluso esos 4 miembros son designados a dedo.

- Más positiva resulta la atribución que se hace a las Comisiones de importantes funciones relacionadas con la gestión de la CP. A la vista de los arts. 8, 10 y concordantes de la LCP-MAR, esta Comisión (que se denomina "*Commission Locale*", cuando afecta un sólo municipio, y "*Commission Mixte*", cuando se concentran a la vez dos o más "*Communes*") es el órgano ejecutor de la CP, con la asistencia técnica de la Administración gestora y sin perjuicio de las resoluciones a adoptar por la autoridad competente.

- Otra diferencia substancial con el régimen de la LRDA es que la Comisión - que en España queda disuelta con la firmeza de las bases, cosa que nos parece un grave error desde todos los puntos de vista - subsiste, no ya hasta finalizar el procedimiento (que es lo que aquí proponemos para nuestro país), si no incluso después de concluida la concentración. Así se desprende de las previsiones de los arts. 8º, *in fine* (que le encomienda la función de "*assurer le maintien du remembrement effectué*") y 22 (que le atribuye la competencia para autorizar, cuando así proceda, las segregaciones de fincas de reemplazo). Esta prolongación en el tiempo de la Comisión se asemeja mucho a la previsión establecida por el legislador luso (en este caso, no para la CLCP, si no para la asociación de partícipes creada al efecto *ope legis*), que obliga a constituir una asociación para la conservación de la concentración.

7ª) La regulación del derecho a la tutela judicial efectiva deja mucho que desear, dado que los acuerdos de la "*Commission de remembrement*" sólo pueden ser impugnados ante la "*Cour Suprême*" (art. 12), y, a mayor abundamiento, el plazo para la impugnación del "*projet de remembrement*", documento fundamental similar a nuestro acuerdo, con el que concluye la CP, es de sólo 15 días (art. 11), cosa que no favorece el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

8ª) La reordenación fundiaria de la zona se realiza (y en este aspecto el legislador marroquí sintoniza con los criterios hermenéuticos de nuestra jurisprudencia mayoritaria) en base a los principios de equivalencia entre las parcelas aportadas y las fincas de reemplazo - sin perjuicio de las deducciones previstas legalmente - (art. 10.1 y 2), finca única (el art. 10.3 impone este principio con mayor contundencia que el art. 173 de la LRDA, puesto que sólo permite la atribución de más de una finca de reemplazo a un mismo propietario en caso

excepcional), traslado inalterado de derechos y cargas (art. 10.4) y conservación de la CP ya hecha (a diferencia de la LRDA, el art. 22 de la LCP-MAR exige autorización previa para la segregación de las fincas concentradas, previendo explícitamente la nulidad absoluta de las segregaciones no autorizadas por la autoridad competente, que en el caso marroquí es la "Commission Locale"). A tal objeto, se aplican criterios de gestión tan certeros como éstos: atención (en la medida que sea posible) de las peticiones de los interesados; aproximación de los pequeños propietarios a su núcleo de población; atribución de fincas cuya calidad agronómica no se diferencie en más de dos clases de las parcelas aportadas (para así evitar que exista un excesivo desfase entre la superficie aportada y la recibida a cambio); y atribución a sus antiguos propietarios de los terrenos con características singulares (sean positivas o negativas).

9ª) Como en España, el "Avant-projet" (que equivaldría a nuestro proyecto de CP) se somete a encuesta pública durante un mes, y lo mismo ocurre (pero, en este caso, sólo durante 15 días) con el "Projet définitif de remembrement" (equivalente a nuestro acuerdo de concentración), a la vista del art. 11. A diferencia de lo que estipula la LRDA, ambos documentos son aprobados por la "Commission de remembrement" (arts. 10, 11 y 13), por más que, finalmente se añada un Decreto de homologación ("*Le projet de remembrement, après avoir été arrêté définitivement par la commission, est soumis par le ministre de l'Agriculture à l'homologation qui s'effectue par décret*"), fórmula que en España resulta absolutamente desconocida, pero que tiene su razón de ser, si se tienen en cuenta los condicionamientos que - tanto en Marruecos como en España - de derivan de la CP.

10ª) El régimen jurídico de la propiedad concentrada es más rígido que el que establece la LRDA, dado que el art. 22 de la LCP-MAR establece la nulidad de pleno derecho de todas las segregaciones de fincas de reemplazo que se practiquen sin la autorización previa de la "Commission de remembrement", que sigue en activo incluso una vez terminado el procedimiento, a los efectos de conservación de la concentración practicada.

### 3. Perspectivas de una nueva reforma legislativa

Al analizar la regulación vigente de la CP en Marruecos, hemos hecho mención de las deficiencias democráticas que evidencian algunas de sus previsiones legales (especialmente por lo que respecta a la imposición de la CP a los interesados, sin contar con su parecer) y a los obstáculos con los que se entorpece el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Actualmente, sin embargo, el Reino de Marruecos está viviendo un peculiar proceso de cambio que, con todas sus limitaciones, no deja de ser una especie de "transición a la marroquí" al sistema democrático, con la correspondiente modernización de sus instituciones. Por otra parte, el relativo estancamiento de la economía marroquí, que en 1998 creció tan sólo el 2'6 %, cuando se calcula que el retraso de su desarrollo económico sólo se podría superar con crecimientos anuales del orden del 6 al 8 %, obliga a reforzar las actuaciones de CP, para aumentar la productividad y reducir los costes de producción del sector agrario, del que dependen en gran medida la economía del país, lastrada por una tasa de paro del 22 % de la población activa, que, además, tiene tendencia a ir incrementándose paulatinamente. Ambos factores propician una próxima reforma de la normativa de la CP.

A los efectos que aquí nos interesan, los cambios empezaron ya con la encomiable substitución de la antigua nomenclatura del Ministerio del ramo, que anteriormente se denominaba "*d'Agriculture et de la Réforme Agraire*" y actualmente se denomina "*de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole*". Es, si se quiere, un cambio sutil; pero denota el abandono de la antigua idea de la reforma agraria clásica - el eje vertebrador de la cual era la colonización - para pasar a potenciar especialmente la CP, lo cual hay que interpretar como un signo de modernidad, al tiempo que demuestra la confianza que se tiene en las ventajas que aporta esta institución. Nos confirma esta impresión la revisión de la regulación de la CP que está prevista, a cuyo objeto se halla en curso de aprobación un interesante proyecto de Ley<sup>30</sup>, mediante el

---

<sup>30</sup>El texto del proyecto de Ley en cuestión nos ha sido facilitado por la Administración gestora de la CP marroquí, impreso en un documento en el que se ha estampado el siguiente encabezamiento: "*Royaume du Maroc.- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole.- Projet de loi n° ... modifiant et complétant le dahir n° 1-62-105 du 278 Moharrem 1382 (30 Juin 1962) relatif au remembrement rural, tel qu'il a été modifié et complété par le dahir n° 1-69-32 du 10 Joumada I 1389 (25 Juillet 1969)*".

que se pretende acuatizar la legislación vigente, modificando la redacción de un buen número de los preceptos de la vigente LCP-MAR.

Tras examinar el texto del proyecto de Ley en cuestión y los estudios comparativos elaborados al efecto por la propia Administración gestora marroquí, podemos afirmar que, en síntesis, se introducen los siguientes rasgos distintivos:

1º) Se confirma el concepto vigente de la CP, pero añadiendo al art. 1º de la LCP-MAR un nuevo párrafo que consideramos muy acertado, ya que explicita con toda concisión una doble idea que podría constituir la conclusión final de un tratado sobre lo que es y lo que debería ser la CP: cuando se establece que "*le remembrement peut être mené comme action unique, associé à un projet d'aménagement agricole, ou lié à l'aménagement du territoire*"<sup>31</sup>, se está expresando que la CP es, por una parte, una institución que tiene entidad propia, lo cual significa que puede ser realizada como actuación aislada, justificando así la existencia de la regulación específica que establece su procedimiento especial; pero, por otra parte, ha de estar regulada con la suficiente flexibilidad como para que pueda ser utilizada también habitualmente como una operación susceptible de ser integrada en el ámbito más amplio de las políticas de desarrollo rural y de protección del medio ambiente, como ocurre en los países más avanzados de Europa.

2º) Aunque el inicio de oficio de la CP sigue siendo la única fórmula admitida legalmente, esa disposición legal lo dulcifica de algún modo cuando matiza que el informe del "*Conseil communal*" - en el que ya ahora se ha de basar la correspondiente norma de inicio - se ha de emitir en base a la opinión de los interesados, manifestada en una encuesta previa, que se establece *ex novo* (cuya realización, por cierto, aún no ha previsto en España ningún legislador, mientras que sí lo han hecho los legisladores de Bélgica, Luxemburgo y otros países comunitarios). Es un primer paso hacia la admisión del inicio voluntario de la CP, que en toda Europa es la forma de inicio más habitual.

3º) Por primera vez en la legislación marroquí, se declara explícitamente la obligatoriedad de la CP (como ya lo hacía la LRDA), si bien la interpretación sistemática de la regulación vigente ya conducía a esta misma conclusión. Hemos de precisar que nos parece más acertada la fórmula que prevé el proyecto de Ley que nos ocupa ("*L'arrêté ministériel sus-visé vaut déclaration d'utilité publique. A Compter de sa publication le remembrement devient obligatoire ...*") que la que utiliza el art. 171.3 de la LRDA, porque en él queda más claro que la CP deviene obligatoria tanto para los afectados como para la propia Administración gestora.

4º) También es la primera vez que se incluyen en la regulación de la CP múltiples referencias a la participación de las "*organisations professionnelles agricoles*". Cabe recordar que la LRDA ni tan sólo habla de estas organizaciones, siendo ésta una más de sus deficiencias debidas a la inadaptación del texto legal a la nueva realidad sociopolítica española y a los principios constitucionales, de conformidad con los que - como ha interpretado la jurisprudencia constitucional - la representatividad del sector agrario ya no corresponde a las Cámaras Agrarias, si no a las organizaciones profesionales más representativas.

5º) Se añade a la LCP-MAR el que será el nuevo art. 22 *bis*, en el que se prevé la reconcentración (modalidad concentracionaria no contemplada en la legislación vigente en Marruecos), con el siguiente tenor literal: "*En cas de nécessité de mise en valeur agricole, il*

---

<sup>31</sup>El estudio comparativo de la regulación vigente con la prevista en el proyecto de Ley - *vid. Projet de modification de la Loi sur le Remembrement rural*, documento apócrifo y sin fecha, que nos ha sido facilitado por las autoridades agrarias marroquíes, a través de la Embajada española - explica cuándo se prevé aplicar cada uno de los citados tipos de CP, en los términos siguientes:

- "*Remembrement unique: il est appliqué dans les zones bours ou d'autres qui ne nécessitent pas des opérations d'aménagement (cas des zones bours favorables)*".

- "*Remembrement associé: C'est un remembrement qui est associé à d'autres types d'actions d'équipements (irrigation, ...) et ou d'aménagement (foncier, ...) que ce soit dans le cadre des périmètres d'irrigation (PMH), périmètres de MVAB, ou d'autres ...*"

- "*Remembrement lié à l'aménagement du territoire: C'est le cas de zones nécessitant un aménagement du territoire et dont le remembrement est utilisé comme moyen pour la réorganisation de l'espace en question*".

*pourrait être procédé au remembrement d'un secteur déjà remembré et homologué ..".*

Como se puede comprobar, no se trata de una reforma integral de la regulación en vigor desde los años sesenta, si no de introducir en ella pequeñas modificaciones, que cuando menos servirán para mejorar la realidad actual de la concentración marroquí. Sería de desear que el legislador español demostrara ese mismo interés por actualizar su fosilizada regulación de la CP.

## CAPÍTULO III

### OTRAS EXPERIENCIAS DE LA CP EN EL DERECHO COMPARADO

#### I. LA RUILVERKAVELING DE LOS PAÍSES BAJOS

##### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

Holanda ha sido, desde hace siglos, ejemplo de admiración para todo el mundo por su capacidad de hacer frente a los que JOVELLANOS<sup>1</sup> denominaría "*estorbos físicos, ó derivados de la naturaleza*". Sin embargo, no se ha sabido hacer lo mismo en lo referente a los estorbos para la agricultura que son consecuencia de la propia actividad humana. Decimos esto porque, a pesar de que la dispersión parcelaria era tan grave en Holanda como en otros países europeos - así lo demuestran las disfuncionalidades de las estructuras agrarias holandesas, cifradas por SANZ JARQUE<sup>2</sup> (basándose en datos tan fiables como los procedentes de la FAO) en un promedio de parcelas por explotación de entre 1,9 y 9,3, así como en una superficie media por parcela de 0,73 a 18,92 Ha - se retrasó la adopción de las primeras medidas correctoras hasta bien entrado el siglo XX, en contraste con lo que hacían otros países de su entorno con parecida problemática agraria.

Comenta RAMOS PRIETO<sup>3</sup> que el año 1915 se llevó a cabo la primera concentración holandesa - de carácter voluntario - en la isla de Ameland. El mismo autor reconoce, sin embargo, que las primeras concentraciones tal como las entendemos actualmente no se produjeron en Holanda hasta después de promulgada la primera Ley de Concentración Parcelaria, en 1924. Se suma así al criterio defendido por SANZ JARQUE<sup>4</sup> en 1958 - del cual se separa, en cambio, LERA DE ISLA<sup>5</sup> -, en cuya opinión las primeras actuaciones de esta naturaleza tuvieron lugar con las reformas legales del año 1938.

En cualquier caso, prescindiendo de esas discrepancias cronológicas, lo cierto es que la concentración entró con fuerza en el territorio holandés. Así lo demostraba BENEYTO SANCHÍS en 1955, al constatar la realidad incuestionable de las 76.000 hectáreas ya concentradas, a las que habría que añadir las 106.000 que se estaban concentrando en aquel momento, así como las otras 422.000 para las que por aquel entonces ya estaba solicitado formalmente el inicio de la concentración en un futuro inmediato.

Por lo que se refiere a los antecedentes normativos, hay dos tipos de normas a considerar:

##### a) Legislación de aplicación general

La primera regulación holandesa en esta materia se estableció - según la opinión de BENEYTO SANCHÍS<sup>6</sup>, confirmada pocos años después por SANZ JARQUE<sup>7</sup> - mediante una Ley de CP del año 1924. LEEUW<sup>8</sup> (y, siguiendo a éste, RIOS CARMENADO<sup>9</sup> y ALARIO

---

<sup>1</sup>Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., pág. 126.

<sup>2</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 22.

<sup>3</sup>Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., pág. 20.

<sup>4</sup>Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., pág. 498.

<sup>5</sup>Angel LERA DE ISLA, op. cit., pág. 15.

<sup>6</sup>Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., pág. 72.

<sup>7</sup>Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., pág. 8.

<sup>8</sup>Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 103.

<sup>9</sup>Ignacio de los RIOS CARMENADO, op. cit., pág. 44.

TRIGUEROS<sup>10</sup>) no participa de esta opinión, si no que cita como primera regulación holandesa de la CP la Ley de 31 de octubre de 1934, modificada por la Ley de Concentración Parcelaria de 20 de mayo de 1938. Sin embargo, creemos que tienen razón los autores citados en primer lugar, porque su teoría coincide con los criterios que expone la propia Administración holandesa<sup>11</sup>. Esta última norma también fue reemplazada por una norma posterior: la Ley de 3 de noviembre de 1954, sobre concentración integral, promulgada con la declarada intención de adaptar el contenido de la regulación de la CP a la realidad evolutiva de la sociedad holandesa, lógica voluntad renovadora que notamos a faltar en nuestro legislador estatal, en materia de CP.

Entre medio de ambas normas generales, se promulgaron también sendas Leyes especiales de CP, de ámbito territorial limitado a zonas determinadas: la Ley de 27 de noviembre de 1947, para Walcheren, y la Ley de 7 de agosto de 1953, para los territorios de Zelanda. Característica importante de esta legislación especial es que, como bien dice ALARIO TRIGUEROS<sup>12</sup> se establece una superficie mínima de 10 Ha para las fincas de reemplazo configuradas en el proceso de concentración.

Del estudio de LERA DE ISLA<sup>13</sup> sobre la legislación histórica holandesa, se puede deducir que la regulación de la CP se caracteriza por los siguientes rasgos identificadores:

1º) Existen dos modalidades de concentración: por convenio o por imperativo legal. La primera se inicia a solicitud de los afectados (basta con un mínimo de tres propietarios), mientras que la segunda ha de contar con la conformidad de un quinto de los propietarios del término municipal de que se trate, si bien este número de conformidades puede ser sustituido por la solicitud formal de las asociaciones agrícolas de la zona.

2º) Desde la promulgación de la Ley de 19 de julio de 1941, también se puede iniciar la concentración de oficio, o sea, por decisión directamente adoptada por la Administración competente.

3º) Como en el caso español (art. 202 de la LRDA), se pueden aplicar deducciones sobre el valor de las tierras aportadas, que en el caso holandés pueden llegar hasta el 5 %.

4º) La clasificación de las tierras aportadas a la concentración no se limita a los criterios de productividad, si no que también se valoran otras circunstancias concurrentes, como la lejanía entre unas y otras parcelas o su forma física.

#### b) Legislación de aplicación restringida

LEEUW<sup>14</sup> hace mención igualmente a dos Leyes que consideramos de especial interés, por la originalidad de las medidas que en ellas se incluyen, y cuya aplicación territorial estaba limitada a los territorios que en cada caso se indica:

- La Ley de 27 de noviembre de 1947, de aplicación restringida a Walcheren.
- La Ley de 7 de agosto de 1953, cuyo ámbito territorial de vigencia se ceñía a Zelande.

Característica común de ambas Leyes especiales era que no contemplaban el inicio voluntario de la CP, si no que, al amparo de esas normas jurídicas autonómicas, todas las concentraciones se iniciaban de oficio. Entendemos que no es ésta la mejor forma de conducir las actuaciones de CP; pero en tales casos había la imperiosa necesidad de afrontar, con

---

<sup>10</sup> Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 16.

<sup>11</sup> Cfr. Government Service for Land and Water Management, *Land Development*, Government Service for Land and Water Management, Utrecht (Holanda), 1995, pág. 5, donde se explicita que "the first Land Consolidation Act became operative in 1924".

<sup>12</sup> Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 16.

<sup>13</sup> Ángel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., pág. 19.

<sup>14</sup> Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., págs. 103 y 104.

medidas extraordinarias de choque, la situación excepcional<sup>15</sup> que se vivía en los territorios de referencia.

Ambas normas especiales tienen el acierto de elevar a 10 hectáreas la superficie mínima de las fincas de reemplazo. Entendemos que es ésta la mejor manera de garantizar la constitución de unas explotaciones agrarias rentables y competitivas, tanto a nivel interno como externo. El único problema que plantea la imposición de unos mínimos tan elevados es que siempre habrá propietarios que aporten a la concentración menos tierra de la exigida para las fincas de reemplazo. La solución legal también fue acertada a este respecto, ya que, por una parte, se consiguió que esos pequeños propietarios no resultaran perjudicados (se les trasladó a otros terrenos<sup>16</sup>), mientras que, por otra, los terrenos por ellos aportados servían para aumentar el tamaño del resto de las fincas.

- La Ley de 3 de noviembre de 1954, que ya admitía tanto el inicio voluntario como el de oficio. En la práctica, desde entonces se ha impuesto en Holanda el inicio instado por los propios afectados, reunidos a este objeto en la correspondiente asamblea de propietarios y agricultores.

Esta última Ley ya partía de la utilización de la CP como instrumento al servicio del desarrollo rural. Es esto lo que ha permitido decir a LEEUW<sup>17</sup> que la concentración holandesa "no es ... sólo un cambio multilateral de parcelas, si no que ha llegado a ser un medio importante en el conjunto de las medidas empleadas para la renovación de la agricultura y la vida rural". Este resultado se consigue, según el mismo autor, complementando las actuaciones de CP con obras de todo tipo "que van dirigidas, tanto a la mejora de la estructura agraria global ... como a la reestructuración y ordenación de la zona y de toda una región".

Otro aspecto en el que esta ley se adelantó al futuro fue la incorporación a los procesos de CP de medidas de protección y de mejora del entorno natural, coordinadas adecuadamente mediante el preceptivo plan de paisajes y espacios naturales. De esta forma, la CP, en vez de perjudicar al entorno natural (como a menudo se ha denunciado en España<sup>18</sup>), lo que hace es dejar la zona concentrada en mejores condiciones medioambientales de las que existían antes de la mejora (como aquí venimos proponiendo *de lege ferenda*).

Por otra parte, LEEUW<sup>19</sup> se hace eco de la presentación de un proyecto de Ley sobre la ordenación y el desarrollo rural, asegurando que es más avanzado que la ya citada ley de 1954 sobre concentración integral y que en él se amplía aún más la concepción de la concentración. A su parecer, el nuevo proyecto prevé "una ampliación importante, tanto en su concepción como en su realización". Añade que "debe permitir realizar lo que se llama "un desarrollo rural de funciones múltiples", o sea, un desarrollo que no tenga en cuenta únicamente las aspiraciones de la agricultura, si no, de la misma forma, la de ocio, de habitabilidad, del entorno, etc.". En base a este nuevo planteamiento, la Administración gestora de la CP holandesa aprovecha estas actuaciones para añadir todas aquellas otras obras que se han de realizar en el mismo espacio rural, incluyendo la conducción de agua potable, la electrificación y la mejora de la vivienda rural, la industrialización de la zona y la reserva de espacios de ocio<sup>20</sup>.

Esta amplitud de miras en la gestión de la CP ya se constataba en un estudio del IRYDA sobre

---

<sup>15</sup> Vid. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., págs. 103 y 104, para quien esas medidas tan drásticas se justifican por las circunstancias excepcionales que se vivían allí donde se iban a aplicar dichas Leyes especiales. Por lo que respecta al aspecto positivo de dicha experiencia, reconoce que "ha tenido el gran mérito de introducir la práctica de la ampliación y del desplazamiento de las fincas, con ocasión de las operaciones de concentración parcelaria".

<sup>16</sup> Vid. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 104.

<sup>17</sup> Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 103.

<sup>18</sup> Ya se ha hecho tradicional la denuncia ecologista según la cual por donde pasa la CP lo arrasa todo, denuncia a la que ha contribuido la abundante - y siempre perjudicial, desde el punto de vista paisajístico y de protección del medio ambiente - supresión de márgenes y ribazos, aparte de otras obras que suelen acompañar las concentraciones españolas.

<sup>19</sup> Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 104.

<sup>20</sup> Cfr. E. DENIG y R. MARIS, op. cit., págs. 82 y sgs.

las medidas de fomento agrario de diferentes países<sup>21</sup>, recalando que "en los Países Bajos se ha utilizado el campo de actuación de los programas de concentración parcelaria para incluir en ellos las mejoras estructurales generales". Una de las medidas más importantes que se han adoptado en este ámbito ha sido la creación de la Fundación para la Administración Parcelaria, gestora del "Banco de Tierras" creado en 1972, que tiene una gran influencia en las zonas de CP. Su función es la de adquirir tierras de cultivo y destinarlas a la constitución de toda clase de mejoras estructurales, como la ampliación de las explotaciones, la industrialización, la mejora del paisaje, la creación de áreas lúdicas, etc.

## 2. Estado actual de la CP holandesa

La regulación de la CP holandesa está incluida en la Ley de desarrollo rural de 9 de mayo de 1985 - "*Wet van 9 mei 1985 houdende regelen met betrekking tot de inrichting van de landelijke gebieden (Landinrichtingswet)*" -, de la que VAN DEN BRINK<sup>22</sup> destaca estas características:

1ª) La CP ya no tiene una finalidad exclusivamente agraria, si no que su teleología queda abierta al conjunto del espacio rural, como reconoce la propia Administración gestora<sup>23</sup>. Hay que matizar que eso no obsta para que la CP se siga desarrollando predominantemente en las zonas donde existe un marcado predominio de la actividad agraria.

2ª) En consecuencia con este replanteamiento de la institución, el sector agrario ha dejado de ser destinatario exclusivo de las actuaciones de CP, de tal manera que también se puede practicar la CP en zonas donde predominan las actividades extra-agrarias. Como ejemplos prácticos, comenta que se puede concentrar también "*aux zones de développement naturel et aux zones de loisirs près des grandes villes*".

3ª) En el marco de las actuaciones de desarrollo rural, se desarrollan los siguientes tipos de actuaciones relacionadas con la CP: "*remembrement*", "*réaménagement*", "*aménagement d'adaptation*", "*opérations horticoles*", "*opérations particulières*".

En cuanto a la financiación de la CP y a la contribución de los partícipes, cabe señalar:

a) Las operaciones de CP - que tienen un coste aproximado de unos 22.500 francos franceses por hectárea -, se financian mediante un complicado sistema de distribución de cargas, que, en base a los datos facilitados por el mismo VAN DEN BRINK, podemos resumir en los términos siguientes: por una parte, el Servicio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Pesca abona el 60 % de los gastos totales; por otra parte, hay una participación de los propietarios afectados, que puede oscilar entre el 15 y el 20 %; el resto de los gastos generados se distribuye, a partes iguales, entre los otros ministerios involucrados en la mejora, los municipios y los denominados "*waterschappen*".

b) Por lo que respecta a las deducciones que se practican sobre el valor de las tierras aportadas a la concentración, la regulación vigente autoriza una deducción de hasta el 5 %, debiéndose entender que las superficies así deducidas sirven tanto para facilitar la reordenación de la propiedad rústica de la zona y la renovación de las redes de caminos rurales y desguaces como para otras finalidades de interés general (conservación de la naturaleza, creación de áreas de ocio<sup>24</sup>, ...).

Las concentraciones actuales aún se realizan en base a un ambicioso plan plurianual ("*Longterm programme for land consolidation*") aprobado hace muchos años, pero en el que se

---

<sup>21</sup>IRYDA, *Algunas medidas gubernamentales adoptadas en el sector agrícola*, "IRYDA- Información, nº 28, octubre a diciembre de 1978, pág. 66.

<sup>22</sup>A. VAN DEN BRINK, *L'aménagement rural ...*, op. cit., págs. 13 a 19.

<sup>23</sup>Cfr. Government Service for Land and Water Management, *Land Development*, op. cit., pág. 1, donde se explica la reorientación producida desde la antigua regulación de 1924 a la "*Land Development Act*" de 1985, aduciendo que "*although the main function of the rural area is still to produce food, the perception of the rural area has changed; today the rural area is to an increasing extent of importance for recreation, nature and landscape conservation, traffic, military facilities, etc. So, it fulfils many more functions besides agriculture*".

<sup>24</sup>Para una información más completa sobre la CP holandesa, vid. Government Service for Land and Water Management, *The land development act ...*, op. cit.



incluye la previsión de este tipo de actuaciones de CP hasta el año 2010, estableciéndose un orden de prioridades para las concentraciones previstas. El orden de prioridad de estas actuaciones se determina en base fundamentalmente al denominado "efecto de la inversión" (relación entre la inversión a realizar en cada zona y los beneficios que en ella se esperan obtener), habida cuenta de la situación social de la zona y dando la máxima prioridad a las zonas más atrasadas y con un efecto de la inversión más elevado.

Si se cumpliera esta planificación plurianual, al final se habrían llegado a concentrar un total de un millón y medio de hectáreas<sup>25</sup>, que afectarían a la práctica totalidad del territorio holandés susceptible de concentración. Sin embargo, en los años noventa, incluso la doctrina oficial holandesa reconoce que no todo es miel sobre hojuelas, si no que el sistema adolece de graves deficiencias que hacen peligrar su futuro desarrollo. El estudio de VAN DEN BRINK (a la sazón responsable del Servicio de Desarrollo Rural holandés) es de mucha utilidad, porque - además de informarnos de que el 1º de marzo de 1992 había 112 operaciones de concentración en activo, que afectaban a un total de 655.820 hectáreas, así como 91 operaciones más en preparación, que se preveía que afectarían a 359.350 hectáreas adicionales - evidencia que la CP holandesa padece graves disfuncionalidades, entre las que cabe destacar estas dos:

1ª) La experiencia ha demostrado que cada proceso de concentración tiene una duración aproximada de 25 años, cosa que, en nuestra opinión, descalifica por completo este sistema, por dos motivos: en primer lugar, porque es injusto mantener a los partícipes en esta situación de inestabilidad durante un cuarto de siglo, y en segundo lugar, porque tan larga duración convierte en caducos los proyectos antes de que se concluya su ejecución. Más aún, tampoco nos parece razonable el objetivo fijado de reducir a 20 años el plazo de ejecución de los proyectos, entre otras cosas, porque el TEDH ya ha condenado a Austria por exceso de duración de los procesos de CP, en supuestos de duración muy inferior a este prolongado plazo de ejecución.

El citado riesgo de caducidad resulta más evidente cuando se comprueba que la Ley de desarrollo rural aprobada en 1985 establece un modelo de actuaciones muy diferente de las que preveía la legislación que regía en el momento de la aprobación del plan plurianual de referencia. Ello provoca que las actuaciones en curso no respondan a la política de desarrollo rural que se pretende aplicar en este momento, razón por la cual se han de ir redefiniendo sobre la marcha, con la problemática adicional que eso supone en unas obras de tanta incidencia socioeconómica. La conclusión no podía ser otra que la que el mismo VAN DEN BRINK expone: "*cet exemple montre clairement que la durée des projets doit être aussi courte que possible*".

2ª) El exceso de obras que integran cada proceso de concentración tiene - además de su exagerada duración - otro efecto indeseado: su elevado coste. En una época como la actual, en la que todos los países de nuestro entorno tienden a contener el gasto público para poder equilibrar los presupuestos, la Administración gestora holandesa se encuentra con que no dispone de suficientes medios ni la necesaria dotación presupuestaria para llevar a cabo todas las concentraciones programadas, aun contando con la sobrevenida cofinanciación comunitaria<sup>26</sup>.

La responsabilidad sobre este generoso modelo de CP<sup>27</sup>, integrado en el marco más amplio de la política de desarrollo rural, está aún centralizada por el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Pesca, que lo gestiona a través del "Servicio de Desarrollo Rural", si bien la gestión material de la CP recae directamente sobre las correspondientes "*Land Development Commissions*" y la "*Central Land Development Commission*".

---

<sup>25</sup>Cfr. E. DENIG y R. MARIS, *op. cit.*, págs. 7, 80 y concordantes.

<sup>26</sup>*Vid.* una muestra de esta cofinanciación en la Decisión 97/397/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con los Países Bajos (DOCE nº L 146, de 5.6.1997)

<sup>27</sup>Para un análisis objetivo y detallado del procedimiento que aplica la Administración gestora holandesa, *vid.* M. R. GROSMAN and W. BRUSSAARD, *Reallocation of agricultural land under the Land Development Law in the Netherlands*, Wageningen Agricultural University, 1989, *in totum*.

En síntesis, el modelo holandés se ha extralimitado tanto que ha devenido inefectivo e inasumible para la propia Administración gestora, habida cuenta de los limitados recursos de que ésta dispone al efecto. No nos extraña, por tanto, que, como reconoce el mismo responsable de esa Administración, a los siete años de haberse aprobado la Ley de 1985 ya se empezara a poner en duda la viabilidad de toda la política holandesa de desarrollo rural. Así se hizo, por ejemplo, en un estudio oficial redactado al efecto, en el que se planteaba abiertamente la necesidad de modificar substancialmente la gestión de la CP, con un triple objetivo: la descentralización, en base al principio de subsidiariedad ("*On part du principe que l'État ne doit conserver aucune mission qui puisse être remplie par d'autres organismes publics*"), la reestructuración de los procedimientos de concentración ahora vigentes ("*Il convient d'examiner si ces procédures sont suffisamment en harmonie avec les objectifs à atteindre en matière d'aménagement rural*") y la reducción de los plazos de ejecución de la CP ("*La question se pose également de voir si une nouvelle réduction de la durée des procédures est possible*").

Por otra parte, hay que tener en cuenta la crítica al sistema holandés de impugnación de los actos del procedimiento de CP que incluye la sentencia del TEDH de 26.9.2000 (REF. 00001869, *affaire Van Vlimmeren et Van Ilverenbeek c. Pays-Bas*), en la que el Tribunal internacional evidencia la incompatibilidad existente entre el derecho reconocido por el art. 6.1 del CEDH y la imposibilidad que en Holanda tienen los partícipes de presentar impugnaciones por daños y perjuicios causados por la CP, hasta la terminación del procedimiento. Es una deficiencia más a corregir en este sistema de concentración.

Aun así, no quisiéramos dar una impresión pesimista del modelo holandés de CP, porque hay que reconocer que, por lo menos a partir del año 1992, se ha hecho una seria autocrítica (especialmente en lo relativo a la excesiva duración de los procesos y a la necesidad de simplificar el procedimiento<sup>28</sup>) y, obrando en consecuencia, se está reorientando el modelo de concentración hacia un modelo muy cercano al que venimos proponiendo para nuestro país. Existe una gran sintonía entre estos planteamientos holandeses y nuestras propuestas reformadoras de la legislación y la gestión de la CP española, desde la defensa del carácter eco-compatible de la CP (incluido el sometimiento de la CP a la correspondiente evaluación de impacto ambiental, en el curso de la fase previa<sup>29</sup>) hasta la integración de la nueva red de caminos de la CP en el paisaje rural, evitando los trazados excesivamente rectilíneos, pasando por la superación del estricto ámbito agrario, con la correspondiente inserción de la CP en el marco más amplio de un desarrollo rural integrado y sostenible, en coordinación con la actuación del resto de las Administraciones Públicas (y, en su caso, de las iniciativas privadas) que contribuyen al bienestar de la zona.

La filosofía que inspira este proceso renovador de la CP holandesa es, pues, muy próxima a la que aquí venimos defendiendo. Si se consolida el proceso de reforma en curso, Holanda podría contar en el futuro con un buen modelo de CP, si bien no debe olvidarse que el conjunto de las mejoras que se gestionan en las zonas afectadas no son únicamente concentración parcelaria, sino desarrollo rural. Entendiéndolo así, en Holanda, las Comisiones que intervienen en el proceso no se denominan "Comisiones Locales de Concentración Parcelaria", si no "*Commissions pour l'aménagement rural*". Es todo un símbolo de por dónde se han de orientar las actuaciones de CP, como instrumento de desarrollo rural integrado y sostenible.

## II. EL REMEMBREMENT DE BIENS RURAUX DE BELGICA

### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

---

<sup>28</sup> Vid., *ad exemplum*, Government Service for Land and Water Management, *Aménagement rural dans les ...*, *op. cit.*, págs. 7 y concordantes, compendio de la nueva visión concentradora de la Administración holandesa, donde se reconoce humildemente que "*on tente à la fois de réduire la durée des projets en ajustant la procédure et de faire preuve de la plus grande flexibilité possible*". El camino iniciado es el correcto, desde nuestro punto de vista, puesto que se ha hecho un buen análisis de la situación y existe un firme propósito de enmienda.

<sup>29</sup> Vid. la confirmación de este extremo en Government Service for Land and Water Management, *Land Development*, *op. cit.*, pág. 7.

El Reino de Bélgica no tiene una gran tradición en materia de CP. Según la doctrina española mayoritaria, la penetración de esta institución en su ordenamiento jurídico fue posterior incluso a la española, puesto que la primera norma que reguló la CP fue la Ley de 25 de junio de 1956<sup>30</sup>.

Realmente, sin embargo, no fue ésta la primera Ley de CP belga, ya que, antes de la introducción de la concentración en el ordenamiento jurídico español, el legislador belga ya aprobó la Ley de 4 de mayo de 1949, "*tendant à encourager le remembrement volontaire des biens ruraux*", décadas después derogada por la Ley de 10 de enero de 1978, que más adelante comentaremos.

Hecha esta puntualización, sí que hemos de admitir que, así como la mayor parte de los Estados del centro de Europa emprendieron una ambiciosa programación de CP justo acabada la segunda guerra mundial, Bélgica supuso en este aspecto una llamativa excepción.

Ha sido, pues, uno de los países europeos más tardíamente incorporados al mundo de la CP, si bien hay que reconocer que la CP penetró en Bélgica con inusitada fuerza, poniéndose rápidamente al nivel de los países que tenían más consolidada esta institución, como Francia y Alemania. A nuestro parecer, la razón del retraso en la regulación de la CP hay que buscarla en el clima político enrarecido que allí se vivía, con el país completamente dividido en dos bandos prácticamente irreconciliables - el flamenco y el valón -, cosa que generaba una inestabilidad política tan acentuada que, como rememora PERIN, los sucesivos Gobiernos no duraban ni un año en el poder. Lógicamente, en esas circunstancias, no era fácil encontrar el momento oportuno para establecer una regulación de tanta trascendencia social como la relativa a la concentración parcelaria.

Tuvo que pasar mucho tiempo antes de que se lograra este objetivo, que finalmente se alcanzó gracias al nuevo clima nacido de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, a principios de los años cincuenta. Fue entonces cuando los legisladores belgas tomaron conciencia de la necesidad de establecer medidas como la CP, que favorecieran la competitividad de las explotaciones agrarias, con la finalidad de fortalecer la posición de la agricultura belga en el seno del Mercado Común, como señala LEEUW.

## 2. Estado actual de la CP belga

La antigua Ley de 25 de junio de 1956 ha quedado substituida por la Ley de 22 de julio de 1970, "*Loi relative au remembrement légal de biens ruraux*", posteriormente modificada por la Ley de 11 de agosto de 1978, que es la que recoge la regulación básica sobre la CP, previéndose en ella la realización de estas operaciones públicas en base a los siguientes parámetros definidores:

1º) En cuanto al concepto y finalidades de la institución, el art. 1º responde perfectamente a los criterios que aquí venimos defendiendo. En primer lugar, se deja bien sentado el concepto estricto de la CP, al atribuir como finalidades propias de esta institución las de "*assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux*" y de "*constituer des parcelles continues régulières, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants*". Seguidamente - como ha de ser -, se añade que también se puede aprovechar la CP para realizar tanto las obras que normalmente van conexas a estas operaciones (renovación de la red de caminos, desguaces, etc.), como las otras obras de desarrollo rural, incluidos los "*travaux d'aménagement des sites*", debiéndose recordar que estas obras están cofinanciadas por la Unión Europea.

Con gran sutileza, el legislador belga distingue esta variedad de obras adicionales de la CP *stricto sensu*, cuando estipula que "*le remembrement peut être accompagné*" de estas mejoras complementarias. Esta matización es la que ignoran los autores españoles que se refieren a una supuesta "concentración parcelaria integral". Al final, ciertamente, el resultado puede ser el mismo - la reforma integral de la zona -, pero hay que saber distinguir la institución de la CP de

---

<sup>30</sup> Vid., entre otros, Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., pág. 498; Ignacio de los RIOS CARMENADO, op. cit., pág. 43, y Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 16.

todo aquello que la acompaña, porque no es cierto que esa reforma integral de la zona sea la finalidad de la CP (ni que, por tanto, forme parte de su concepto teleológico), si no que es un conjunto de obras que se pueden llegar a realizar, si se cree conveniente, con ocasión de las obras de CP.

Sin extralimitar, pues, el concepto estricto de la CP, se puede aprovechar la oportunidad para, además de esta mejora, realizar todas las otras que se consideren necesarias, entre las que el mentado precepto cita *"la démolition, la construction, l'agrandissement, l'amélioration et le raccordement au réseau électrique et à la distribution d'eau de bâtiments de ferme, y compris les locaux d'habitation, ainsi que l'adduction de l'eau et du courant électrique dans les prairies et pâtures"*.

2º) En cuanto a los sujetos de la CP, preciso es señalar que el art. 5.2 incluye los *"propriétaires, usufruitiers ou bailleurs"*. De manera parecida, los arts. 6, 9 y 17 citan los *"propriétaires, usufruitiers et exploitants"*. Así, pues, la propiedad no es el único derecho que se tiene en cuenta a la hora de determinar la condición de sujeto de la CP, si no que también se reconoce esta condición a los titulares de otros derechos, y más concretamente a los cultivadores de las fincas a concentrar.

Este reconocimiento no es simplemente programático, si no que tiene su repercusión práctica: el art. 15 prevé una composición paritaria del órgano consultivo equivalente a nuestra CLCP, integrada a partes iguales por propietarios y cultivadores (además del presidente y el secretario, que también lo son del comité gestor); los arts. 19 y 21 establecen relaciones diferenciadas de propietarios, usufructuarios y cultivadores a la documentación equivalente a nuestras bases; y los arts. 26 y 28 hacen algo parecido respecto al *"plan de relotissement"*, documento equivalente a nuestro acuerdo de CP. De esta forma tan sensata se resuelve la eterna cuestión de si es mejor la CP o la concentración de explotaciones. La alternativa ideal, se nos viene a decir, es que se realicen las dos a la vez (recuérdese que ésta es también la opción acogida por la renovada legislación portuguesa y coincide substancialmente con el posicionamiento ecléctico que aquí hemos adoptado al respecto), y que tanto los propietarios como los cultivadores puedan participar conjuntamente, defendiendo sus respectivos derechos e intereses legítimos.

3º) Se establece como único objeto material de la CP los terrenos rústicos de las explotaciones agrarias. En congruencia con este planteamiento inicial, el art. 2º prevé la exclusión de los inmuebles que no sean de esta naturaleza, al tiempo que el art. 20 dispone que, al realizar la clasificación, *"le comité ne tient compte ni d'éléments étrangers à la valeur culturale et d'exploitation des terres ... ni d'éléments sans rapport avec la destination agricole du bien"*.

4º) Por lo que respecta al inicio de la CP, el legislador belga se distancia de los esquemas de la LRDA, con estas previsiones legales:

- La simple iniciativa al respecto, que se puede adoptar de oficio o a solicitud de 20 personas, que pueden ser propietarios o cultivadores de fincas (art. 4º).

- La realización de una encuesta previa (y, si procede, de otra complementaria) *"sur l'utilité du remembrement"*. En el curso de esta encuesta, se expone a los futuros afectados una exhaustiva documentación, que les permite pronunciarse con pleno conocimiento de causa sobre la utilidad de la CP propuesta. Los arts. 4 a 11, en efecto, obligan a la Administración gestora (como aquí también proponemos *de lege ferenda*) a realizar esta encuesta previa - y, si preciso fuere, una segunda encuesta, o encuesta complementaria - sobre la utilidad de la CP, sometiéndose en ella a la consideración de los interesados una completa documentación que va desde el denominado *"plan parcellaire"* y diferentes *"tableaux"* (relaciones de propietarios, usufructuarios y cultivadores de las fincas afectadas) hasta el coste previsto para las actuaciones (téngase en cuenta que la gratuidad de la CP que prevén las legislaciones española y marroquí constituye una *rara avis* en el Derecho comparado). La encuesta dura 30 días, durante los cuales los interesados (convocados uno por uno, por carta certificada) pueden presentar sus alegaciones, que son analizadas por un burgomaestre, un regidor municipal o un funcionario del Ministerio de Agricultura.

Si las alegaciones presentadas lo requiriesen, se redacta un "*nouveau plan parcellaire*", que será objeto de una nueva encuesta ("*enquête complémentaire*"), que sólo dura 15 días y está limitada a los afectados por las modificaciones.

5º) A la vista del resultado de las encuestas, la Administración gestora decide si la CP instada puede o no ser útil. Caso positivo, el Ministro de Agricultura aprueba el "*plan parcellaire*" y el Rey (cosa impensable en España, puesto que el Rey no tiene aquí funciones ejecutivas) decreta el inicio de la CP.

6º) La gestión de las actuaciones está protagonizada por un "*Comité de remembrement*"<sup>31</sup> (integrado por siete expertos no afectados por el proceso de CP e instituido por el Rey al decretar la CP, por imperativo del art. 12), que se convertirá en el brazo ejecutor de la concentración, con la colaboración de la *Société nationale terrienne* (ente administrativo encargado de asesorar al comité y de tramitar los actos administrativos pertinentes, así como de controlar y financiar las operaciones, de conformidad con el art. 14) y de la "*commission consultative*"<sup>32</sup> prevista en el art. 15, único órgano de participación de los interesados, con funciones meramente consultivas, como indica su propio nombre. Cuando se han de efectuar adquisiciones, cesiones o expropiaciones de bienes inmuebles, interviene el "*Comité d'acquisition d'immeubles*" previsto en el art. 25.1, *in fine*.

7º) La documentación que de alguna forma podríamos comparar con las bases rectoras de la CP española es objeto de exposición, mediante una nueva "*enquête publique*", regulada por el art. 21. A diferencia de la encuesta previa antes mencionada, en este caso también se expone el resultado de la clasificación de tierras.

8º) Esta Ley resuelve magistralmente la cuestión sobre cuál ha de ser el principio rector de la CP. Como veremos más adelante, en España, el art. 173 proclama a estos efectos el principio de igualdad, que el TS presenta a menudo como principio de equivalencia. El legislador belga aporta una solución alternativa, que consonaría perfectamente con los dictados de nuestra Constitución, optando al efecto por el principio de proporcionalidad, en los términos que establece el art. 28, a tenor del cual, "*l'attribution aux propriétaires et aux usufruitiers se fait de manière à leur attribuer autant que possible des parcelles d'une valeur globale proportionnellement égale à celle des parcelles qu'ils possédaient avant le remembrement*". Sería conveniente que se partiera de este principio fundamental para la reordenación de la propiedad rústica de la zona.

En resumen, la LCP-BEL contiene una regulación de la CP muy atinada, en la que tan sólo notamos a faltar un mayor énfasis en el fomento de la participación de los interesados en la gestión de la CP (los partícipes únicamente se integran en una Comisión consultiva), que, por otra parte, está excesivamente burocratizada (nos remitimos a la relación de órganos expuesta *supra*, respecto a los cuales debemos recalcar que parece exagerado que se haga intervenir al Rey, como prevén los arts. 12, 16, 63, 65 y concordantes) y demasiado judicializada (*vid.* los arts. 18, 23, 25, 31, etc.). En contrapartida, constatamos que el órgano de participación equivalente a nuestra CLCP pervive hasta finalizar el procedimiento e incluso informa los recursos que se presentan contra el acuerdo (a diferencia de lo que dispone el art. 15.2 de la LRDA, que obliga a disolverla con la firmeza de las bases definitivas). Al propio tiempo, es de resaltar que el papel desarrollado por la "*Société Nationale Terrienne*" ha sido muy bien valorado por los expertos en la materia<sup>33</sup>, debiéndose significar igualmente que esta Ley tiene el acierto de partir de la base de que la CP es uno más de los instrumentos al servicio del desarrollo rural integrado, razón por la que los arts. 12, 24, 26 y concordantes obligan a coordinar las actuaciones de CP con las otras Administraciones implicadas.

---

<sup>31</sup>El articulado de la Ley vigente para todo el país es poco explícito al respecto; pero el art. 66 (uno de los reservados específicamente para la región flamenca) concreta que "*il délibère et statue sur tout ce qui concerne l'exécution du remembrement*", lo que significa que lleva todo el peso de la gestión.

<sup>32</sup>La organización y funcionamiento de esta especie de CLCP se rige - de acuerdo con el art. 15 de la Ley de referencia - por el correspondiente Reglamento de orden interno, cuyo modelo-tipo fue aprobado por el "*Arrêté Royal du 26 février 1971 portant le règlement d'ordre intérieur-type des Commissions consultatives assistant les Comités de remembrement*".

<sup>33</sup>*Vid.*, por todos, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, pág. 101.

Por otra parte, hay que recalcar que Bélgica cuenta con una Ley específicamente dedicada a la regulación de las CP motivadas por la realización de grandes obras públicas: la Ley de 12 de julio de 1976 ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*").

Es ésta una regulación que se echa de menos en nuestro ordenamiento jurídico, dado que la LRDA ni tan sólo contempla esta eventualidad entre los supuestos que justifican el inicio de la CP en nuestro país. Su necesidad, a nuestro parecer, es cada día más evidente, habida cuenta de las grandes obras previstas en el Plan Hidrológico Nacional, así como en la planificación de nuevas autovías y de líneas del AVE. Cuando menos, debería admitirse esta nueva causa habilitadora de la CP, como lo hace el art. 2º de la Ley belga que nos ocupa, a tenor del cual, "*en attendant qu'intervienne un remembrement légal, il peut être procédé à un échange d'exploitation de biens ruraux sis dans les zones où le Roi a décidé ou autorisé l'exécution de grands travaux d'infrastructure afin de favoriser, dans l'intérêt général, l'exploitation économique de ces biens*".

A la vista de las especiales circunstancias que concurren en este caso, el art. 3º sólo requiere la conformidad de diez agricultores para el inicio de estas operaciones de CP. El procedimiento, huelga decirlo, es especialmente expeditivo, porque la ejecución de las grandes obras que justifican esta CP no puede verse entorpecida durante años por problemas burocráticos derivados de la concentración.

Debe puntualizarse que esta modalidad concentradora también se ejecuta a nivel autonómico, dado que las competencias en materia de CP han sido totalmente asumidas por las dos regiones autónomas - la valona y la flamenca - en que se divide el Estado belga. En Valonia, en concreto, el organismo encargado de la CP - que en 1991 quedó rebautizado como "*Office Wallon du Développement Rural*" - está dedicando considerables esfuerzos a la realización de este tipo de CP asociada a grandes obras públicas lineales.

En el curso de los últimos años, dicho organismo público ha concentrado por este sistema 10.000 hectáreas afectadas por el tren de alta velocidad, cofinanciando las operaciones el Ministère de l'Environnement, des Ressources Naturelles et de l'Agriculture du Gouvernement Wallon (80 %) y la compañía ferroviaria SNCB (20 %). Estas operaciones de recomposición y racionalización de las explotaciones agrarias, así como de las redes viarias e hidráulicas se han practicado en las zonas de Leuze-Beloeil (1994), Rumes-Brunehaut (1995), Ath-Brugelette (1995), Silly-Enghien (1995), Chièvres-Ath (1996), Rebecq-Tubize (1997) y Antoing-Péruwelz (1998)<sup>34</sup>. El resultado obtenido ha sido valorado muy positivamente por la citada Administración gestora, que no ha dudado en entonar un canto a favor de ésta para nosotros aún inexplorada modalidad de CP: "*Dans le cadre de la construction du TGV, le remembrement a donc été une nouvelle fois un véritable outil de politique foncière au service de l'agriculture*". Y lo que también resulta muy importante es que estas operaciones de CP se han practicado a una velocidad que parece imposible para la propia Administración gestora, que ha acabado reconociendo que "*conduire en si peu de temps autant d'opérations de restructuration agraire relevait de la gageure*". Todo un ejemplo a imitar, que se convierte en un motivo más para seguir reivindicando la urgente renovación en profundidad de la regulación española de la CP.

La regulación belga de la CP se completa con la Ley de 10 de enero de 1978 ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement à l'amiable de biens ruraux*"), que prevé la creación en cada provincia de un "*Comité provincial de remembrement à l'amiable*" para la gestión de esta modalidad de CP, que se subdivide en otras dos: el "*remembrement volontaire*", a cuya regulación se dedican específicamente los arts. 9 a 22, y el "*remembrement conventionnel*", regido por los arts. 23 a 43. El resto de los preceptos de la Ley son disposiciones comunes a ambos tipos de "*remembrement à l'amiable*".

En definitiva, el Reino de Bélgica dispone de una regulación particularmente interesante, a la que creemos que se ha prestado hasta ahora menos atención de la que merecía. Sería recomendable que se contara con estos esquemas legislativos cuando finalmente se decida abordar la tan necesaria renovación de la fosilizada regulación española de la CP. Como hemos visto, hay en ella mucho a aprender, si se quiere implantar una concentración moderna,

---

<sup>34</sup>Cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Remembrement rural suite ..., op. cit.*

efectiva, eco-compatible y abierta a todo el mundo rural, como necesariamente habrá de ser la CP del futuro.

### III. LA RICOMPOSIZIONE DELLE PROPRIETÀ FRAMMENTATE DE ITALIA

#### 1. Primeras concentraciones y antecedentes normativos

La doctrina es especialmente parca al hablar de la CP italiana. Se insiste, en todo caso, en señalar que la introducción de la CP en Italia no se produjo hasta ya bien entrado el siglo XX (PALACIOS AYECHU<sup>35</sup>) y que la concentración ha tenido allí "poco o nulo valor" (ALARIO TRIGUEROS<sup>36</sup>), habiendo sido sustituida por actuaciones de reforma agraria integral. Miguel BUENO<sup>37</sup> va más allá y explica las dificultades de implantación de la CP en Italia en base al uso partidista que de ella se ha hecho en aquel país.

El caso es que la CP es tan necesaria en Italia como en España. Las estadísticas agrarias italianas constatan que la superficie dedicada a la producción agraria se ha ido reduciendo progresivamente, como ha reconocido el propio *Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali*. Según sus estadísticas oficiales<sup>38</sup>, en el transcurso del período de 1970 a 1996, Italia perdió cerca de tres millones de hectáreas (es decir, un 16 % de la superficie agrícola útil o SAU). Es cierto que este fenómeno reductivo - que tiene su origen en el continuo crecimiento del proceso de urbanización del territorio - se produce también en la mayor parte de los países comunitarios<sup>39</sup>; pero en Italia tiene unas repercusiones más acentuadas - como también se admite en la misma publicación oficial -, ya que el porcentaje de pérdida de SAU ha doblado allí el promedio de reducción de todos los países miembros de la UE.

Cabe recordar, a este respecto, los datos que exponen ZEFELIPPO y VAZZANA en un documentado artículo sobre la realidad actual de la agricultura italiana<sup>40</sup>, en el que se llega a la conclusión de que hay una SAU total de 17 millones de hectáreas y el 85 % de las explotaciones no llegan al promedio de diez hectáreas.

En cualquier caso, se ha de constatar que la institución jurídica de la CP está bien presente en Italia desde hace muchos años, como ha evidenciado la doctrina tradicional. Así, por ejemplo, ya hace mucho tiempo que CORRAL DUEÑAS<sup>41</sup> se refirió a las que denominaba "nuevas distribuciones de tierra en Italia", llevadas a cabo en aquel país tras la segunda guerra mundial. Por su parte, SANZ JARQUE<sup>42</sup> hace mención de algunas concentraciones practicadas en la región de Fucino y en las montañas próximas a Avigliano. Entre los estudios más recientes, también hallamos este tipo de constataciones, como en el caso de GARCIA FLORES<sup>43</sup>, la cual acredita la práctica de la CP (por más que se refiere a una extensión de sólo unas 800 o 900 hectáreas) en municipios como los de Talmassone y Udine, a mediados de los años sesenta.

En relación a los antecedentes normativos de la CP en Italia, RAMOS PRIETO<sup>44</sup> se hace eco de la presentación que se hizo del denominado "Proyecto de Ley para la formación de la

<sup>35</sup> María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, pág. 78.

<sup>36</sup> Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, págs. 13, 14 y 24.

<sup>37</sup> Miguel BUENO, *op. cit.*, pág. 155.

<sup>38</sup> Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, *L'agricoltura italiana. Conta 1996*, Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), Roma, 1996, págs. 9 y 10.

<sup>39</sup> Vid. Office National du Remembrement, *Memoria de actuaciones. 1990*, *op. cit.*, pág. 95. De acuerdo con esta Memoria anual, "année par année, quelques centaines héctares de terres agricoles disparaissent sous l'asphalte des voies de communication ou sont absorbés par l'urbanisation et l'industrialisation".

<sup>40</sup> M. ZEFELIPPE y C. VAZZANA, *La agricultura italiana*, "El campo", nº 129, julio-diciembre de 1993, págs. 14 a 20.

<sup>41</sup> Francisco CORRAL DUEÑAS, *Ciclo de conferencias sobre ...*, *op. cit.*, pág. 3.

<sup>42</sup> Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>43</sup> Ascensió GARCIA FLORES, *Legislació francesa i italiana ...*, *op. cit.*, in totum.

<sup>44</sup> Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, pág. 22.

propiedad campesina, la CP y la ordenación rural". Por su parte, LOPEZ RODÓ<sup>45</sup> identifica como la primera regulación italiana de la CP la Ley fundamental sobre ordenación de la propiedad agraria, de 13 de febrero de 1933. De ella deduce que "tendía a combatir el minifundio en todas sus manifestaciones mediante la agrupación de las parcelas dispersas de un mismo propietario, ...". Este mismo iuspublicista hace mención, a estos efectos, del Código de Mussolini, del que cabe destacar, por lo que atañe a la regulación de la CP, los siguientes preceptos:

1º) El art. 854, en el que, bajo la rúbrica "Normas particulares para la consecución de fines de interés público", se incluyen normas que regulan la redistribución de la propiedad para llegar al establecimiento de las unidades mínimas de cultivo establecidas.

2º) El art. 849, de acuerdo con el cual, "el propietario de terrenos entre los que están comprendidas parcelas pertenecientes a otros, de tamaño inferior a la unidad mínima de cultivo, puede solicitar que le sea transferida la propiedad de éstos, pagando su precio, para actuar una mejor sistematización de la unidad predial".

3º) El art. 850, según el cual, "cuando terrenos contiguos e inferiores a la unidad mínima de cultivo pertenezcan a diferentes propietarios, puede, a instancia de alguno de los interesados, o por iniciativa de la autoridad administrativa, constituirse un consorcio entre los mismos propietarios, para proceder a una recomposición predial idónea para la mejor utilización de los terrenos".

4º) El art. 862, en el que se establecen las normas que han de regir la constitución (sea ésta voluntaria o de oficio) de los citados consorcios que han de gestionar la CP.

## **2. Estado actual de la *ricomposizione delle proprietà frammentate (ricomposizione fondiaria)* italiana**

Por lo que respecta al Derecho positivo vigente, hay que señalar que la regulación de la CP se basó inicialmente en la normativa siguiente:

- El art. 44 de la Constitución italiana de 1947, que sirve de fundamento habilitador para el establecimiento legal de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, como las que se aplican en el procedimiento de CP.

- Los artículos 846 y siguientes del Código civil, que delimitan el alcance del derecho de propiedad, estableciéndose diferentes medidas de limitación, al tiempo que se regulan las unidades mínimas de cultivo.

- La Ley de 15 de octubre de 1957, que afronta directamente la problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria.

- El Decreto nº 215, de 13 de febrero de 1933, relativo a las actuaciones de saneamiento y de CP.

En referencia a la implementación de esta normativa, LEEUW<sup>46</sup> ya advirtió en su momento que "la legislación no se aplica si no raramente en Italia", siendo ello debido a que el mentado Decreto 215/1933 es muy rígido al respecto, ya que exige, como *conditio sine qua non* para la viabilidad de la CP, que ésta sea imprescindible<sup>47</sup> para el desarrollo del plan de saneamiento en el que han de quedar insertas esas operaciones de concentración.

---

<sup>45</sup>Laureano LOPEZ RODO, *La propiedad agraria en ...*, op. cit., págs. 144 y sgs.

<sup>46</sup>Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., pág. 99.

<sup>47</sup>El art. 22 del Decreto nº 215, de 13 de febrero de 1933, tiene el siguiente tenor literal: "*Si abbiano zone nelle quali sia un numero considerevole di proprietari di cui ciascuno possedga due o più appezzamenti, non contigui e non costituenti singolarmente convenienti unità fondiariae, il Consorzio concessionario delle opere può, se sia assolutamente indispensabile ai fini della bonifica ... procedere, secondo un apposito pizno di sistemazione, alla riunione di detti appezzamenti, per dare ad ogni proprietario, in cambio dei suoi terreni, un appezzamento unico e, se convenga, più di uno, meglio rispondenti ai fini delle bonifica*".



A pesar de que, en los primeros tiempos de la concentración española, con la euforia innovadora del momento, se llegó a calificar la CP como panacea para todos los problemas del mundo rural, en realidad no es exactamente así, si no que esta institución - como todas - también tiene sus limitaciones. La constatación de esas limitaciones ha sido la causa de la escasa actividad concentradora llevada a cabo en Italia, país en el que se ha tenido que acudir a la reforma agraria integral, en lugar de a la CP propiamente dicha, para ganar efectividad en la resolución de los problemas que genera su peculiar orografía<sup>48</sup>. Italia pertenece, por tanto, al grupo de países de los que la geógrafa ALARIO TRIGUEROS ha dicho que "esta reforma técnica [léase la CP] se consideraba insuficiente para solucionar las graves disfuncionalidades de las estructuras agrarias, habiendo sido sustituida por acciones de reforma agraria integral".

Aun así, hay que decir que la CP sigue vigente en Italia - cofinanciada por la UE<sup>49</sup> -, en el bien entendido de que siempre se desarrolla en el marco más amplio de las actuaciones de saneamiento, como señala GARCIA FLORES<sup>50</sup>, en un informe elaborado sobre la materia para el *Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya*. Es por ello que la documentación administrativa relativa a la CP siempre justifica la elaboración del *piano di riordinamento fondiario* en la necesidad de preparar el saneamiento previo de los terrenos, en las zonas a transformar en regadío<sup>51</sup>.

El art. 42 de la Constitución italiana establece la función social de la propiedad: "La propiedad privada se reconoce y garantiza por la ley que determinará las modalidades de adquisición y de goce, así como los límites de la misma con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos". Pero no es éste, si no el art. 44, el precepto en el que se hallan los fundamentos constitucionales más directamente vinculados a la institución jurídica de la CP, así como a las actuaciones de saneamiento, en el procedimiento global de las cuales está incardinada actualmente la institución que nos ocupa. Su contenido es tan expresivo, a este respecto, que no necesita comentarios adicionales: "Con objeto de conseguir el aprovechamiento racional del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impondrá obligaciones y cargas a la propiedad privada de la tierra, fijará límites a su extensión, según las regiones y las zonas agrarias, promoverá e impondrá el saneamiento de las tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de las unidades productivas ..."<sup>52</sup>.

La relación entre la CP y este mandato constitucional al legislador ordinario, por lo que respecta sobre todo a la obligación de favorecer la reconstrucción de las unidades de producción, ya

---

<sup>48</sup> Vid. M. ZAFELIPPO y C. VAZZANA, *op. cit.*, págs. 14 a 20. En este artículo se resume magistralmente esa problemática orografía. Igualmente se exponen concisamente sus repercusiones sobre el cultivo de la tierra, a cuyo respecto se concreta que "las superficies así delimitadas se distribuyen como sigue: el 35 % tierras de montañas, 40 % tierras de colinas y 22 % tierras de llanuras". Con estas características físicas, las posibilidades de CP son inferiores a las de otros lugares, puesto que es mucho más fácil concentrar las llanuras que las tierras de montaña.

<sup>49</sup> A esta cofinanciación comunitaria de la CP italiana se refiere, por ejemplo, la Decisión 97/322/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Italia (DOCE nº L 146, de 5.6.1997). En el apartado dedicado a las ayudas financieras del FEOGA, se especifica que "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

<sup>50</sup> Ascensió GARCIA FLORES, *Legislación francesa i italiana ...*, *op. cit.*, 1991.

<sup>51</sup> Vid., por todas, la *Adunanza* nº 274, de 26 de enero de 1968, del *Magistrato alle Acque (Comitato Técnico Armministrativo)*, en la que se puede leer esta fundamentación: "La necessità di addivenire alla redazioni del piano si è manifestata a seuito della costruzione nella zona di importanti opere di bonifica idraulica aventi lo scopo di assicurare ai terreni ... un efficace deflusso delle acque meteoriche e di risorgenza, premessa questa indispensabile per avviare nella zona l'auspicata trasformazione fondiaria".

<sup>52</sup> Para profundizar en las diferencias que este nuevo precepto constitucional comporta respecto a la anterior ordenación jurídica de la propiedad jurídica en general y de la propiedad agraria en particular, vid. Gian FRANCO CARTEI, *La propiedad en la Constitución italiana*, y Antonio CARROZZA, *La propiedad agraria en Italia*, ambos incluidos en la obra colectiva de Javier BARNÉS (coordinador), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, págs. 191 a 212 y 695 a 703, respectivamente.

había sido detectada desde hace tiempo por el agrarista español BALLARIN MARCIAL<sup>53</sup>, quien advertía a principios de los años cincuenta que "en Italia, el cambio se proclama en la propia Constitución de la República, que habla, en expresiva frase, de la necesidad de "reconstruir las unidades productivas" (art. 44)".

Además de estos fundamentos constitucionales tan directamente orientados al saneamiento en general y a la CP (aunque sin citarla explícitamente) en particular, hay que significar que, aun siendo anterior a la vigente Constitución, a nivel reglamentario se continúa aplicando el Decreto nº 215, de 13 de febrero de 1933, relativo a las actuaciones de saneamiento y de CP.

Lo que más destaca de esta regulación italiana es la precisa defensa de los derechos de todos los afectados (no sólo de los propietarios) que en esta norma se establece. Se detecta en ella una especie de prurito de protección a ultranza de esos derechos, que tiene manifestaciones concretas como éstas:

- El plazo para la presentación de recursos dura hasta tres meses<sup>54</sup>.

- Se obliga a la Administración gestora a notificar individualmente a todos los interesados ("*con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno*", puntualiza el art. 26, *in fine*, del Decreto nº 215, de 13 de febrero de 1933) las decisiones de la Administración gestora que afectan a sus derechos e intereses legítimos, incluidos los documentos equivalentes a nuestras bases y a nuestro acuerdo de CP.

- También se obliga a volver a publicar - y a notificar individualmente - las rectificaciones del "*piano di riordinamento*" posteriores a su aprobación.

- Cuando, en los recursos contra el acuerdo, se impugna la clasificación o cualquier otra materia contenida en el "*piano di sistemazione*" (documento equivalente a nuestras BD), se entra en el fondo de la cuestión planteada<sup>55</sup>, en lugar de rechazar el recurso por extemporáneo<sup>56</sup>.

El único supuesto en el que se permite que prevalezca el procedimiento sobre los derechos de los interesados es cuando se pone en peligro el principio general de conservación de la concentración ya hecha - principio al que nuestra jurisprudencia también reconoce una notable importancia -, hasta el extremo de que se impide que los Tribunales puedan obligar a rehacer la concentración<sup>57</sup>, sin perjuicio de las indemnizaciones en metálico que se establezcan.

Hay que precisar que esta defensa a ultranza de los derechos de los ciudadanos no es una característica específica del procedimiento de CP, si no que ya se ha convertido en rasgo

---

<sup>53</sup>Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, *op. cit.*, pág. 72.

<sup>54</sup>Piénsese que, en España, el plazo es de treinta días hábiles, y parte de la dogmática española (LEEUEW y PALACIOS AYECHU, por ejemplo) aún propone su reducción, para favorecer la urgencia del procedimiento. Como argumentamos *infra*, no compartimos este criterio reductor, porque consideramos que los derechos fundamentales (entre ellos, el derecho a la tutela judicial efectiva) han de prevalecer sobre las reglas de procedimiento. La legislación italiana, por contra, decanta la balanza excesivamente hacia el lado contrario, hasta el extremo de entorpecer innecesariamente el normal desarrollo del procedimiento. En nuestra opinión, seguramente la solución más idónea estaría en una bienmedida ponderación de los intereses en juego, procurando que prevalezcan moderadamente los derechos fundamentales, sin exageraciones innecesarias. El plazo de un mes que con carácter general estipula la LRJAPPAC para la impugnación de los actos administrativos nos parece muy equilibrado a estos efectos.

<sup>55</sup>*Vid.*, *ad exemplum*, la Resolución del *Ministro Segretario di Stato per l'Agricoltura e per le Foreste* (actualmente, *Ministerio delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali*), acordada con el *Ministro per l'Interno*, mediante la que se resuelven los 64 recursos administrativos presentados contra el "*piano di riordino fondiario*" (acuerdo de CP) elaborado por el *Consorzio per la Bonifica e lo Sviluppo Agrico della Bassa Friulana* el 18 de diciembre de 1965.

<sup>56</sup>Este último criterio es el que se aplicaría en España, de acuerdo con una consolidada doctrina legal, mediante la que el TS ha reiterado el criterio hermenéutico de la preclusividad de las BDF.

<sup>57</sup>El art. 28 del Decreto nº 215, de 13 de febrero de 1933, dispone al efecto que "*l'autorità giudiziaria non può, tuttavia, con le sue decisioni, provocare una revisione del piano, ma soltanto procedere ad una conversione e liquidazione in danaro dei diritti da essa accertati*", sin olvidar que "*il credito relativo a questo risarcimento è privilegiato sopra qualunque altro*".

característico de todo el sistema constitucional italiano, fundamentado en el que SACCHETTI<sup>58</sup> presenta como "el propio principio de supremacía del individuo (de que el Estado existe para servir al individuo, y no a la inversa, sobre el que se construye nuestra Constitución)". Es en aplicación de este principio constitucional que, como dice la citada jurista italiana, han sido promulgadas las últimas Leyes administrativas de carácter general (que obviamente informan también el procedimiento de CP), entre las que merece especial mención la Ley 241/1990, de 7 de agosto, por la que se establecen nuevas normas de procedimiento administrativo.

El organismo competente, en este ámbito funcional, ha pasado a ser la denominada "*Cassa per la formazione della proprietà contadina*", ente público cuya organización fue aprobada por Decreto ministerial de 22 de septiembre de 1948 ("*Norme per la organizzazione ed il funzionamento della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, istituita dall'art. 9 del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121*"). El art. 2º de sus vigentes estatutos, que fueron renovados por Decreto nº 1168/1982, de 1 de diciembre, establece al respecto que "*la Cassa, nel rispetto degli obiettivi della programmazione in materia di politica agricola, agroalimentare e forestale et in armonia con i programmi regionali di sviluppo, adotta piani di riordino e ricomposizione fondiaria...*". De un tiempo a esta parte, se está preparando una profunda reforma de esta Cassa y de las funciones que tiene encomendadas<sup>59</sup>, especulándose incluso con la posibilidad de transformar la Cassa en una agencia independiente<sup>60</sup>.

Dicho esto, hay que matizar que este organismo oficial no realiza directamente la CP, si no que gestionan esta mejora los oportunos *Consorzi*, entidades con personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus finalidades, a las que se encomienda la íntegra gestión de las tareas de la concentración. Apoyándose en Francesco MILANI, explica PALACIOS AYECHU<sup>61</sup> que estos consorcios, regidos por los artículos 854 y 855 del Código Civil italiano de 1942, se constituyen como "personas jurídicas de carácter público, cuyos fines son concretar las transferencias coactivas, pudiendo exigir las sumas de dinero necesario para cubrir los gastos que exija la recomposición territorial de cada zona".

Los consorcios así constituidos se encargan de la confección del denominado "*piano di sistemazione*" (bases definitivas, en la terminología de nuestra LRDA), con la correspondiente investigación de la propiedad y clasificación de las parcelas aportadas. Igualmente les está encomendada la reorganización de la propiedad, a cuyo objeto han de proceder a la confección del que se denomina "*piano di riordinamento*" o "*piano di riordino fondiario*", equivalente al acuerdo de CP que establece nuestra LRDA.

Hay que añadir, por otra parte, que en Italia se ha producido durante los últimos años una descentralización de las funciones relacionadas con la agricultura, que se aproxima bastante a la que ha tenido lugar en España con motivo de la implantación del Estado autonómico. Iniciada la descentralización con la Ley 491/1993, de 4 de diciembre<sup>62</sup>, en el momento presente, la norma clave al respecto es el Decreto Legislativo 143/1997, de 4 de junio<sup>63</sup>, a tenor de cuyo art. 1º, "*tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero di cui al comma 1 e relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, alle province,*

---

<sup>58</sup>Maria-Chiara SACHETTI, *El derecho de acceso ...*, op. cit., págs. 131 a 149.

<sup>59</sup>Las perspectivas de futuro están detalladamente expuestas en Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina, *Progetto giovani. L'importanza del ricambio generazionale in agricoltura. Nuovo ipotesi di impegno strutturale e di riordino fondiario (Relazione della Cassa FPC in occasione dell'audizione presso la Camera dei deputati XIII Commissione Permanente Agricoltura)*, "Spazio Rurale", nº 10, octubre de 1997.

<sup>60</sup>Cfr. Franco GRECO, *Il bilancio della Cassa Formazione Proprietà Contadina. Ristrutturazione fondiaria, 1997 un anno determinante*, "Italia", edición del 24.12.1997.

<sup>61</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., pág. 104.

<sup>62</sup>Legge 4 dicembre 1993, n. 491: *Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, núm. 285, de 4.12.1993)*.

<sup>63</sup>Decreto legislativo 4 giugno 1997, núm. 143, *de conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale (Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana núm. 129, de 6.6.1997)*.

*ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e funzionali, ad eccezione di quelli tassativamente elencati nell'articolo 2".* Con esta norma se profundiza en la filosofía autonomista que ya traslucía el art. 2º y concordantes de la Ley 97/1994, de 31 de enero, por la que se renueva la regulación italiana de las zonas de montaña<sup>64</sup>.

Lo que parece evidente es que la caduca regulación italiana de la CP está tan necesitada como la española de una urgente adecuación a este nuevo contexto autonomista, así como a los nuevos retos de la agricultura y del desarrollo rural en general, en el marco de la Unión Europea y de la creciente globalización de la economía. De hecho, esta actualización ya se está reclamando con insistencia desde los medios de comunicación italianos, con artículos tan interesantes como el de Salvatore BUSCEMI<sup>65</sup>, en el que se califica la citada regulación como "*una legislazione da tempo obsoleta*", asegurando que, "*di fronte ai problemi di crescita della nostra agricoltura e alla forte frammentazione della proprietà agricola, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di provvedere e di dare priorità all'accorpamento fondiario*".

En definitiva, podemos afirmar que Italia y España cuentan con las regulaciones de la CP más necesitadas de una reforma en profundidad que las ponga al día y las adapte a las nuevas exigencias de la sociedad actual, de las respectivas Constituciones y del ordenamiento jurídico comunitario.

#### IV. LA CONCENTRACION PARCELARIA EN OTROS PAISES

##### 1. La CP en el continente europeo

La problemática del minifundismo y la dispersión parcelaria, como ya ha quedado demostrado, no es específica de España, si no que se extiende por todo el mundo, como también se extienden las actuaciones de CP con las que se combate esa doble problemática agraria. De lo que ocurre en Europa, ya hemos realizado un completo análisis, por lo que no es preciso insistir en ello. Si acaso, completariamos nuestra exégesis con estos breves apuntes:

1º) La acogida que ha tenido la CP a nivel comunitario ya fue adelantada por la doctrina española de los años sesenta, que, en una publicación de la época<sup>66</sup>, tras enunciar los esfuerzos de los Estados miembros de las incipientes Comunidades Europeas en materia de CP, concluía que "no puede resultar extraño que la concentración parcelaria constituya en la actualidad una de las líneas básicas de la política común de reforma de las estructuras agrarias adoptadas por los países firmantes del Tratado de Roma".

2º) Por otra parte, constatamos que existe una serie de Decisiones de la Comisión Europea, en las que se da un apoyo explícito a las actuaciones de CP de países comunitarios, como el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia<sup>67</sup>. En todas ellas, la Comisión Europea reconoce las actuaciones de CP de cada Estado como susceptibles de cofinanciación por parte de la UE, haciendo constar sistemáticamente que "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

3º) Al margen de los países cuya ordenación hemos analizado detalladamente, existen otros en los que también se aplica la CP. He aquí los más destacados:

- Austria, que aplica un modelo de CP-desarrollo rural similar al alemán y al holandés.

---

<sup>64</sup> *Legge 31 gennaio 1994, n. 97, nuove disposizioni per la zone montane (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 32, 9.2.1994).*

<sup>65</sup> Salvatore BUSCEMI, *Verso un "nuovo" riordino fondiario*, "Il Popolo", 7 de enero de 1998, pág. 12.

<sup>66</sup> *Vid. SNCPYOR, Servicio Nacional de ..., op. cit., pág. 6.*

<sup>67</sup> *Vid. el DOCE nº L 146, de 5.6.1997, en el que se publican las Decisiones de la Comisión (todas ellas de fecha 23 de abril de 1997) números 97/323/CE, relativa al Reino Unido; 97/324/CE, relativa a Irlanda; 97/325/CE, relativa a Dinamarca; 97/326/CE, relativa a Grecia; 97/328/CE, relativa a Portugal; 97/329/CE, relativa a Austria; 97/330/CE, relativa a Finlandia; y 97/331/CE, relativa a Suecia.*

La CP tiene allí su superior fundamento jurídico en los arts. 12.3 y 12.6 de la Constitución de 1929, que atribuye a la Federación competencias para regular por Ley federal la reforma agraria, en cuyo ámbito se consideran incluidas las operaciones de CP.

La CP propiamente dicha tiene atribuida la doble finalidad de mejora de la estructura de la propiedad rústica y de la infraestructura de la zona afectada, de manera que se integren en ella tanto la reordenación de la propiedad como la adopción de medidas y la construcción de instalaciones comunes de todo tipo, incluyéndose también la recuperación del paisaje rural. Posiblemente sea esta la razón por la que las Comisiones que intervienen en estas operaciones se denominan "Comisiones de Reforma Agraria".

Siguiendo un sistema constitucional de distribución de competencias parecido al español, de bases-desarrollo<sup>68</sup>, la regulación de la CP austríaca está integrada por unas Leyes federales de carácter básico<sup>69</sup>, que cada *Land* desarrolla como mejor le conviene, mediante la correspondiente *Loi sur l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs-Landesgesetz)*. En *Haute-Autriche*, por ejemplo, rige la Ley de esta denominación del año 1979 (que reemplazo a la del año 1972, que a su vez había sustituido a la Ley de 1911, repuesta en 1954). Y otro tanto sucede en *Basse-Autriche*, donde rige la Ley de 1975, que reemplazó a la Ley de 1934.

El procedimiento de CP se articula en cuatro fases (fase de inicio, fase de ocupación de los terrenos afectados y de clasificación, fase de determinación de las medidas e instalaciones comunes y fase del acuerdo de CP), debiéndose resaltar que la Ley permite realizar la toma de posesión hasta tres años antes del acuerdo definitivo. No se aplica el principio de gratuidad de la CP que prevé nuestra LRDA, si no que los afectados - que quedan obligatoriamente integrados en la correspondiente asociación de Derecho público<sup>70</sup> -, comparten los gastos de las obras y mejoras que se ejecutan en la zona.

La gestión de la concentración recae sobre la correspondiente Autoridad Agraria de Distrito, que es la que dispone el inicio de las operaciones (con una preocupante tendencia, hay que decirlo, al inicio de oficio) y la que controla el procedimiento, aprobando sucesivamente el Plan de evaluación ("*Bewertungsplan*"), el Proyecto de plan de concentración, el Plan de las instalaciones comunes ("*Plan der gemeinsamen Massnahmen und Anlagen*") - mucho más amplio que nuestros habituales planes de obras<sup>71</sup> -, la toma de posesión provisional y el Plan de concentración.

Sus decisiones son impugnables ante la Comisión Regional de Reforma Agraria y ante la Comisión Suprema de Reforma Agraria (vinculadas, respectivamente, al Gobierno del *Land* y al Ministerio federal de Agricultura y Bosques), que son las autoridades superiores en la materia. A pesar de su carácter puramente administrativo, sus decisiones no pueden ser modificadas

---

<sup>68</sup>Cfr. sentencia del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*).

<sup>69</sup>Los principios rectores de la CP se incluyen en estas tres Leyes del Parlamento federal:

- *Loi fédérale sur les principes régissant l'aménagement des terres agricoles - Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951, dans sa version de 1977*, que establece los principios aplicables en materia de reforma agraria, quedando en ella incluida la CP.

- *Loi fédérale sur les autorités agricoles - Agrarbehördengesetz 1950, dans sa version de 1974*, que regula la organización y funcionamiento de las autoridades agrarias de primera instancia, así como de las diferentes modalidades de Comisiones de Reforma Agraria.

- *Loi fédérale sur procédure agricole - Agrarverfahrensgesetz 1950*, que remite la tramitación del sistema de impugnación de la CP a la legislación administrativa general.

<sup>70</sup>Como confirma el punto 42 de la sentencia del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*), "*les propriétaires forment une association (Zusammenlegungsgemeinschaft) qui constitue une personne morale de droit public*".

<sup>71</sup>La sentencia del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000145, *affaire Poiss*) considera incluidas en estos planes "*des mesures communes, telles que l'amendement des sols et la modification du terrain ou du paysage, et des installations communes comme des chemins privés, des ponts et fossés, des canaux de drainage ou d'irrigation*" (punto 30). Pero se pueden incluir muchas más mejoras, por la amplitud del concepto de CP adoptado por los legisladores austríacos. La sentencia del TEDH de 15.11.1996 (REF. 00000666, *affaire Prötsch contre Autriche*) es más explícita al respecto, haciendo referencia a "*des mesures communes telles que l'amendement des sols et la modification du terrain ou du paysage, et des installations communes comme des chemins privés, des ponts et fossés, des canaux de drainage ou d'irrigation*" (punto 24).

por la Administración. En la resolución de los recursos de CP, funcionan como una especie de Tribunales especializados en la materia<sup>72</sup>, por más que los interesados suelen cuestionar su imparcialidad, habida cuenta de su vinculación con la Administración gestora, sin que ni los Tribunales internos austríacos (Tribunal Administrativo y Tribunal Constitucional) ni el TEDH hayan admitido hasta el momento esta falta de independencia y de imparcialidad<sup>73</sup>.

Este modelo aporta beneficios, pero provoca una duración tan exagerada de los procesos de CP que el TJCE ya ha condenado en diversas ocasiones a Austria, por considerar que el tiempo invertido en la conclusión de las actuaciones sobrepasa con creces el término razonable exigido por el art. 6.1 del CEDH<sup>74</sup>, al tiempo que su complicado sistema de impugnación resulta disfuncional, como lo demuestran las sentencias del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*) y 23.4.1997 (REF. 00000617, *affaire Stallinger et Kuso contre Autriche*), en las que se constata que la falta de entendimiento entre las Autoridades Agrarias de Distrito, las Comisiones Agrarias y el Tribunal Administrativo obligan, en ocasiones, a aprobar dos (o incluso tres) acuerdos de CP.

Otra prueba de que éste no es un sistema deseable es que, cuando el Consejo de Ministros del Consejo de Europa ha requerido al Gobierno austríaco que le acreditara las medidas adoptadas para poner remedio a las violaciones del art. 6.1 del CEDH derivadas de la excesiva duración de la CP, el Gobierno austríaco ha respondido reconociendo que ha intentado poner remedio a esta disfunción mediante una nueva regulación legal de la CP<sup>75</sup>. A mayor abundamiento, hay que añadir que el mismo Tribunal Constitucional austríaco también ha forzado la modificación de esa regulación en alguna ocasión<sup>76</sup>. En último término, entendemos que resulta muy poco edificante que, a estas alturas, Austria aún mantenga vigente su reserva al art. 6.1 del CEDH, en virtud de la cual, las Comisiones de Reforma Agraria pueden continuar actuando como Tribunales, sin reconocer a los partícipes de los procesos de CP el derecho a la audiencia pública que garantiza la citada norma convencional<sup>77</sup>.

En otro orden de cosas, constatamos que el Parlamento Europeo y la Comisión Europea han abierto una investigación sobre los destrozos medioambientales que se están causando con las actuaciones austríacas de CP, que han sido denunciadas por no respetarse en ellas las Directivas comunitarias que se relacionan, y más concretamente la Directiva 79/109/CEE, relativa a la protección de las aves, y la Directiva 92/13/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres. Las autoridades austríacas alegan que esas actuaciones públicas se realizan de acuerdo con la Ley sobre el régimen agrario vigente en la Baja Austria. Sin embargo, aún está por demostrar si se han respetado o no los condicionamientos que impone a la CP el Derecho comunitario. Planteada en estos términos la cuestión mediante la correspondiente pregunta parlamentaria, la Comisión Europea respondió que ya estaba al corriente de los hechos denunciados y que estudiaba las medidas que se habían de adoptar sobre el particular (*vid.* DOCE núm. C 320, de 6.11.1999<sup>78</sup>).

---

<sup>72</sup> Así lo tiene reconocido explícitamente el TEDH, en sendas sentencias dictadas la misma fecha del 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*, y REF. 00000145, *affaire Poiss*, respectivamente).

<sup>73</sup> Cfr. las sentencias del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*), 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*), 15.11.1996 (REF. 00000666, *affaire Prötsch contre Autriche*) y 23.4.1997 (REF. 00000617, *affaire Stallinger et Kuso c. Autriche*).

<sup>74</sup> *Vid.*, *ad exemplum*, las sentencias del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000145, *affaire Poiss*), 30.10.1991 (REF. 00000030, *affaire Wiesinger c. Autriche*) y 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*).

<sup>75</sup> *Vid.* la mentada *Résolution DH (97) 117, de 28 janvier 1997, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Droits de l'Homme, Requête n° 15506/89, A., E., M., et H. P. contre l'Autriche*.

<sup>76</sup> El punto 54 de la sentencia del TEDH de 23.4.1987, dictada en el *affaire Erkner et Hofauer*, cita un ejemplo bien ilustrativo de este tipo de modificaciones legales, cuando, al exponer la estructura actual de las Comisiones de Reforma Agraria, puntualiza que "*l'organisation décrite ci-dessus résulte d'un changement législatif intervenu en 1974 à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, de la même année*".

<sup>77</sup> De este reserva se ocupa en profundidad la sentencia del TEDH de 23.4.1997 (REF. 00000617, *affaire Stallinger et Kuso contre Autriche*).

<sup>78</sup> El DOCE n° C 320/80, de 6.11.1999, incluye ambos términos de la cuestión. En primer lugar, recoge la denominada "pregunta escrita P-3835/98 de Gerhard Hager (NI) a la Comisión. Asunto:

- En Grecia, la cofinanciación comunitaria de la CP está impulsando este tipo de actuaciones, especialmente en las tierras dedicadas al cultivo del algodón, como atestigua uno de los estudios de la FAO<sup>79</sup>. Aparte de reconocer las ventajas económicas de la CP ("las inversiones en obras de infraestructura ... pueden aumentar la competitividad del algodón griego. Además, los costos de producción ... pueden reducirse mediante la concentración parcelaria ..."), se indica que "este proceso ya se ha emprendido y cuenta con el apoyo de varios programas de la CE". En todo caso, el Consejo de Europa tiene recomendado a Grecia que no lleve a cabo ninguna obra de CP en los espacios de especial significado medioambiental<sup>80</sup>.

- En Suecia, se empezó a concentrar a mediados del siglo XVIII, hasta que se consiguió concentrar la práctica totalidad de los prados y bosques del país. A mediados del siglo XX, aún se llevaba a cabo una incesante labor de CP (entre 1949 y 1952, por ejemplo, se concluyeron más de novecientas nuevas concentraciones). Ello es debido a que - aunque con mayor gravedad que en los países del centro de Europa - el problema de la dispersión parcelaria también estaba presente en Suecia, ya que, como reiteradamente ha apreciado SANZ JARQUE<sup>81</sup>, había un promedio de entre 2 y 40 parcelas por explotación agraria, con una superficie mediana por parcela de entre 0,06 y 2,93 hectáreas.

Actualmente, se sigue practicando la CP, que está regulada fundamentalmente por la Ley nº 988/1970, denominada "*Fastighetsbildningslagen*" (en adelante, LCP-SUE), completada por la Ley de 1979 sobre la adquisición de tierras, que, en palabras del TEDH "*a été promulguée pour répondre aux objectifs de la politique forestière et d'aménagement du territoire*". Así se expresa el Tribunal de Estrasburgo en la sentencia de 21.2.1990 (REF. 00000222, *affaire Håkansson et Sturesson*, puntos 11 y 27), que resuelve un litigio provocado por la decisión de las autoridades agrarias suecas de someter una parcela a venta forzosa, al considerarla "*une unité de rationalisation*" (*rationaliserings-fastighet*) *devant servir au remembrement d'autres propriétés de la région, susceptibles d'une meilleure mise en valeur*".

A principios de los años noventa, se inició un proceso de reforma en profundidad de la política agraria sueca, en el marco de la cual podría haberse actualizado la citada normativa reguladora de la CP. Esa reforma legislativa hubiera sido muy interesante para la institución que aquí nos ocupa, puesto que, por una parte, se cuestionaba el intervencionismo agrario, con una clara tendencia a la desregulación y a la simplificación legislativa, y por otra, se pretendía potenciar ostensiblemente las medidas de conservación y mejora del medio ambiente. En base a estos planteamientos reformistas, se hubiera podido aprobar una regulación de la CP francamente avanzada y eco-compatible. No obstante, las perspectivas de integración en la Unión Europea frustraron tales expectativas, ya que, aunque la nueva política agraria se empezó a aplicar en

---

Concentración parcelaria", que dice así: "En la actualidad, se están llevando a cabo en Austria procedimientos de concentración parcelaria y de ordenación territorial, entre otras, en una región de Natura 2000 (Nº AD 1201000/Nº AD 1201A00 - *Raabe an der Thaya*), con el objetivo de aumentar la producción. Según las informaciones de que dispongo, existen numerosas razones para considerar esta ordenación territorial incompatible con las directivas de la UE vigentes (Directiva 79/109/CEE, relativa a la protección de las aves y Directiva 92/13/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres). Las autoridades competentes justifican la legalidad de su proceder remitiéndose a la ley sobre el régimen agrario en la Baja Austria". Igualmente se recoge la denominada "Respuesta de la Sra. Bjerregaard en nombre de la Comisión", en la que se expresa que "la Comisión está al corriente de estos hechos", puntualizándose que "se ha recibido una denuncia que está estudiándose" y añadiendo que "el denunciante será debidamente informado".

<sup>79</sup> Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Deliberaciones de la ...*, op. cit., pág. 3.

<sup>80</sup> Vid., en este sentido, el dossier del Directorate of Sustainable Development, *Lake Vistonis and Lafra-Lafrouda Lagoon (Greece), On-the-spot appraisal report Lake Vistonis (Komotini) 23-24 October 2000*, Standing Committee of the Convention on The Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (<http://www.nature.coe.int/cp20/tpvs61e.htm>), así como el "*Projet de Recommandation nº ... (2000) sur le statut de conservation du lac Vistonis et de la lagune de Lafra-Lafrouda (Grèce)*" (<http://www.nature.coe.int/cp20/tpvs61e.htm>), donde se recomienda que "*il faut éviter de mener des travaux d'aménagement dans les secteurs qui doivent faire l'objet d'un remembrement*".

<sup>81</sup> Vid., ad exemplum, Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., pág. 498, y *Régimen de ...*, op. cit., págs. 22 a 24.

1991, pronto quedó abandonada<sup>82</sup>, por los motivos indicados.

En cualquier caso, la CP se sigue practicando en Suecia, en base a la citada legislación, que ha sido objeto de abundantes modificaciones, mediante una serie de Leyes de los años 1971, 1972, 1973, 1977, 1979, 1981, 1983, 1987, 1989, 1990, 1992, 1993, 1994 y 1995, que la han mantenido actualizada y adaptada a las necesidades de cada momento.

- Por lo que respecta a la *land consolidation* británica, hay que significar que la Gran Bretaña no es precisamente un país de excesiva tradición en materia de CP. Así lo ha destacado tanto la doctrina clásica<sup>83</sup> como la contemporánea<sup>84</sup>, que suelen singularizar al Reino Unido por su escaso interés demostrado por las actuaciones de CP. La explicación del poco uso que se hace de esta mejora puede encontrarse en el hecho de que Inglaterra ya había introducido importantes mejoras en su agricultura durante el siglo XVIII, que se completaron con las grandes transformaciones agrarias abordadas en el transcurso del siglo XIX. Es por ello que, al referirse a los antecedentes de la CP a nivel de Derecho comparado, autores como los mentados - a los que cabría añadir otros, como RAMOS PRIETO<sup>85</sup>, RIOS CARMENADO<sup>86</sup>, IGLESIAS PIÑEIRO<sup>87</sup>, etc. - suelen hacer mención también del Reino Unido, aunque sólo sea para dejar constancia de que, a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, se intentó hacer frente a la problemática de la atomización de la propiedad rural, con la constitución de los denominados "patrimonios familiares indivisibles".

Por nuestra parte, añadiríamos que las autoridades agrarias británicas nos han confirmado que, en tiempos pasados, hubo algunas experiencias de CP - sin que las fuentes oficiales consultadas hayan podido facilitarnos ningún tipo de estadísticas que las cuantifiquen y localicen - hasta que, hará unos veinte años, se abandonó este tipo de actuaciones de reforma estructural. En todo caso, resulta evidente que en estos momentos ya no se practica la CP en ese país comunitario<sup>88</sup>.

- En relación a Dinamarca, las dogmáticas científicas clásica<sup>89</sup> y contemporánea<sup>90</sup> confirman que, en este país (y lo mismo se podría decir de Finlandia y Noruega), se comenzó a concentrar durante los siglos XVII y XVIII. SANZ JARQUE<sup>91</sup> enfatiza que la CP se ejecutó "de una forma radical sobre la mayor parte del país desde la mitad del siglo XVII hasta mediados del XVIII", sin perjuicio de que más adelante se continuara la labor de reforma de las estructuras agrarias, con toda suerte de medidas complementarias. En sentido similar se expresa PALACIOS AYECHU<sup>92</sup>, para quien se empezó a concentrar en Dinamarca durante el siglo XVIII. En cambio, ALARIO TRIGUEROS<sup>93</sup> mantiene el criterio de que la CP, tal como hoy en día la conocemos, no se practicó en ese país hasta la promulgación de la Ley de 3 de abril de 1925.

---

<sup>82</sup>Este frustrado intento de reforma ha sido muy bien analizado por Eva RABINOWIC, *La reforma radical de la política agraria de Suecia: posibles implicaciones para el debate sobre la reforma de la PAC*, "Revista española de economía agraria, nº 176-177, febrero-marzo de 1996, in totum.

<sup>83</sup>Por todos, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 26.

<sup>84</sup>Por todos, Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 13.

<sup>85</sup>Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., pág. 19.

<sup>86</sup>Ignacio de los RIOS CARMENADO, op. cit., pág. 39.

<sup>87</sup>Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *Condicionantes ambientales ...*, op. cit., pág. 89. Comparando la composición de los cultivos de Galicia con la de otras regiones similares de Europa, comenta esta autora que "estas regiones han acometido reformas estructurales similares a la concentración", especificando que "se puede citar a Bretaña, a Irlanda y parte de Inglaterra como ejemplos".

<sup>88</sup>Es muy expresiva, en este sentido, la comunicación personal del 9.4.1996, recibida a través de la Embajada Británica en Madrid, en respuesta a nuestras indagaciones sobre posibles actuaciones de CP en la Gran Bretaña. En ella se nos asegura que, según la respuesta recibida del *Foreign Office*, "no existe un sistema oficial parecido" al de la CP española, añadiendo que "el Ministerio británico de Agricultura, Alimentación y Pesca nos dijo que hace como unos veinte años hubo un sistema parecido al de ustedes y que ahora existe uno en los Países Bajos".

<sup>89</sup>Vid. Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., pág. 9.

<sup>90</sup>Vid., por todos, María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., págs. 76 y 76.

<sup>91</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., pág. 23.

<sup>92</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., págs. 75 y 76.

<sup>93</sup>Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., pág. 16



Sea como sea, lo que nadie discute es que el minifundismo y la dispersión parcelaria han dejado de constituir un grave problema para la agricultura danesa, por lo menos desde mediados del siglo XX. Aun así, se sigue practicando la CP - allí denominada "*landbrugslov*" -, en base a una normativa perfectamente actualizada, constituida fundamentalmente por la denominada "*Land Consolidation Act: Regulation nº 318 of 25th April 1996 on land consolidation between agricultural properties*" (en adelante, LCP-DIN). Una circular interna denominada "*Internal position paper of March 1998. Land consolidation principles*" resume los principios por los que se rige la Administración gestora de la CP danesa, el primero de los cuales es el de la voluntariedad de las actuaciones ("*Land consolidation is voluntary*", se establece categóricamente).

El modelo que se aplica es equivalente al de la CP eco-compatible que quisiéramos ver implantado en España, *desideratum* que parece compartir el gallego Serafín GONZALEZ<sup>94</sup>, quien contrapone el modelo danés de CP al que denomina "*modelo franquista de concentración parcelaria que se sigue a aplicar na Limia*", remarcando que la concentración danesa adopta medidas de carácter ecológico y medioambiental tan acertadas como éstas: "*preservar e crear pequenos espacios naturais para a vida silvestre ou para implantar cultivos ecolóxicos*", "*crear ou estender reservas naturais ou zonas de descanso, reconstituir zonas húmidas, poñer teras en barbeito, plantar árbores e crear zonas protexidas a carón de lagos e correntes de auga*", "*crear unha reserva ornitolóxica unida á zona protexida polo convenio de Ramsar*<sup>95</sup> ...". Sin embargo, la CP aún tiene una excesiva dependencia agraria, que se evidencia en las directrices emitidas por la propia Administración gestora de la CP<sup>96</sup>.

Además de su escrupuloso respeto por el medio ambiente, el modelo danés de CP tiene la gran ventaja de prever la coordinación de las tareas de concentración con el resto de las actuaciones que se llevan a cabo en la misma zona - bien sean de protección de la naturaleza, bien sean de planificación urbanística de zonas urbanas -, en el marco de una planificación general del espacio rural.

## 2. Extensión de la CP por todo el mundo

Al girar la vista al resto del mundo, es obligado recordar que, en 1963, SAN JARQUE<sup>97</sup> ya confirmó la existencia de disposiciones especiales sobre la CP en los siguientes países: Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Bolivia, Ceilán, Colombia, Chile, Dinamarca, Egipto, España, Francia, Federación Malaya, Honduras, India (Punjab y Uttar Pradesh, principalmente), Irak, Yugoslavia, Japón, Jordania, Líbano, Marruecos, Méjico, Países Bajos, Paquistán, Polonia, Siria, Suecia, Suiza, Túnez, Uruguay y Venezuela. Otros autores de la misma época también se han ocupado de las experiencias de CP habidas en muchos Estados europeos y extraeuropeos<sup>98</sup>. Más recientemente, la dogmática contemporánea ha abundado en esta exposición, añadiendo referencias a las concentraciones efectuadas en Cuba, Finlandia, Irlanda y otros países.

Por nuestra parte, hemos de apuntar que, en esta última doctrina española especializada aún notamos a faltar las necesarias referencias a las actuaciones de CP de países como Portugal, Holanda, Luxemburgo y Marruecos, a las cuales hemos dedicado una especial atención en este estudio, porque tienen unas características diferenciadoras que merecen ser destacadas.

---

<sup>94</sup>Serafín GONZALEZ, *As leiras do espido*, op. cit., pág. 142.

<sup>95</sup>Se refiere al convenio aprobado en el curso de la Conferencia sobre la conservación de los humedales y de las aves acuáticas, celebrada en Ramsar (Irán), en 1971.

<sup>96</sup>Vid., por todas, Ministeriet for Fodevarer, Landbrug og Fiskeri, *Land consolidation. The mechanics of land consolidation*, directorio estructural en el que se especifica que los objetivos de la CP danesa son: "*To support agricultural development in a certain area; to improve the location of farm land of particular farm units; to provide additional land for farms which may so need, to supply land of particular suitability to particular types of farms; to support territorial planning in the area*".

<sup>97</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento ...*, op. cit., pág. 6

<sup>98</sup>Vid., ad exemplum, Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., págs. 69 a 91; Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., págs. 99 a 105; Angel CABO ALONSO, *Estado de la ...*, op. cit., págs. 98 a 102; y Ramón BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, op. cit., págs. 65 a 87.

También constatamos que se ignora la CP de algunos países más lejanos, como éstos:

- Turquía, país que ya hace muchos años racionalizó la planificación de la CP, en base a su Ley Forestal, como se ha reconocido desde la FAO<sup>99</sup>.

- El Japón, país en el que el minifundismo constituye un mal endémico, con un promedio de una hectárea y media por finca<sup>100</sup>, y del que la misma FAO testimonia que se está fomentando la CP para favorecer la competitividad agraria, especialmente en el campo del arroz<sup>101</sup>. Debemos dejar constancia de que el modelo de desarrollo rural japonés - que, como vemos, incluye la mejora de CP -, ha sido específicamente analizado por Jian-Ming ZHOU<sup>102</sup>, que, además, ha sentado las bases para su perfeccionamiento *de lege ferenda*.

- Taiwan, la China continental y Corea del Sur, países asiáticos cuya CP también ha sido objeto de estudio por parte del doctor Jian-Ming ZHOU<sup>103</sup>.

- La India, país en el que las actuaciones de CP están adquiriendo últimamente una notable pujanza. Nuestros legisladores harían bien en tener en cuenta este sistema de CP que se aplica en la que pasa por ser la mayor democracia del mundo, porque ya hace mucho tiempo que se está implementando en ella el principio de subsidiariedad - que ahora parece

---

<sup>99</sup>Cfr. Dirección de Montes y Productos Forestales de la FAO, *La labor de la FAO: Comisión Forestal Europea. Técnicas de trabajo forestal y capacitación de trabajadores forestales*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 13, nº 4, 1959, pág. 2.

<sup>100</sup>Cfr. Albert MASSOT MARTÍ, *La Política Agraria Común ...*, op. cit., págs. 64 y sgs.

<sup>101</sup>Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Aplicación de las directrices ...*, op. cit., punto 12. Tras comprobarse que los precios recibidos por los productores agrarios se habían reducido durante los años 1997 y 1998, se indica que "Japón está actualmente fomentando también la concentración parcelaria de los arrozales para mejorar la competitividad del sector".

<sup>102</sup>Jian-Ming ZHOU, *Proposals for Land Consolidation and Expansion in Japan*. Aun reconociendo que no hemos podido tener acceso directo a esta obra, no podemos dejar de citarla, dado su interés a los efectos que nos ocupan. Gracias al resumen de la obra elaborado por el *European Institute-EUI (European University Institute)*, de Fiesole (Toscana, Italia) - vid. <http://ideas.ugam.ca/ideas/lata/papers/ftheuroec96-36.html> -, podemos destacar de ella las siguientes ideas básicas:

1ª) El minifundismo que impera en el Japón y en general en todos los países del Asia monzónica constituye un serio obstáculo para la consecución del deseable desarrollo rural sostenible.

2ª) Para combatirlo, ZHOU lanza una novedosa propuesta de reforma del sistema, que se sintetiza en estos términos: "*This article recommends that based on a mixed economy of private ownership of farmland and public ownership of infrastructure land, dispersed parcels of farms could be consolidated through exchange of private ownership and location into compact land units, which could then be enlarged by individual lease or cooperative/enterprise production*", con lo que se demuestra que, también en Asia, la CP se vive como una aspiración de futuro, reconociéndose sus ventajas como instrumento para el desarrollo rural sostenible.

<sup>103</sup>Aparte de la ya citada, interesa destacar las siguientes obras de este mismo autor relacionadas con la CP:

- Jian-Ming ZHOU, *Principal forms of land consolidation and expansion in China*, "Land reform, land settlement and cooperatives", nº 2000-1, *in totum*. Este trabajo defiende la teoría de que la China (que en 1986 tenía un promedio de 0,65 hectáreas, repartidas en 9 parcelas, por explotación familiar) ha sido el único país del Asia monzónica de economía arrocera que ha resuelto el problema del minifundismo y la dispersión parcelaria, cosa que ha conseguido especialmente a partir de mediados de los años ochenta. Sin embargo, su modelo de concentración no sería aplicable en España, puesto que se basa en un sistema dual de tenencia de la tierra, en el marco de una economía mixta (colectiva-privada). Glosando este atinado estudio, el Jefe del "*Land Tenure Service*" de la FAO comenta que "el Dr. Zhou examina la concentración parcelaria a la luz de las transformaciones que tienen lugar en China actualmente", haciendo referencia a los debates que surgen actualmente en la China sobre el futuro de su política agraria, por causa del creciente proceso de liberalización que está experimentando la economía china (vid. Jim RIDDELL, *Preface*, "Land reform, land settlement and cooperatives", nº 2000-1, *in totum*).

- Jian-Ming ZHOU, *Is nominal public but de facto private land ownership appropriate? - A comparative study among Cambodia, Laos, Vietnam; Japan, Taiwan Province of China, South Korea; China, Myanmar; and North Korea*, European Institute-EUI (European University Institute, Badia Fiesolana I-50016 San Domenico, Fiesole (Toscana, Italia), 1996, pág. 6. En esta obra, ZHOU demuestra cómo el citado modelo japonés se está aplicando ahora también en otros países del Asia monzónica, como Taiwan y Corea del Sur. En el ya citado artículo del mismo autor "*Principal forms of land consolidation and expansion in China*", se especifica al respecto que la extensión de este modelo a Taiwan y a la República de Corea se inició en los años setenta y ochenta, respectivamente.

haber redescubierto la Unión Europea -, fomentando la participación municipal en la gestión de la CP<sup>104</sup>.

- Indonesia y Nigeria, países en los que el Banco Mundial está propiciando activamente la introducción de la CP<sup>105</sup>. Indonesia, en concreto, ha sido el primer país del Asia suroriental que ha introducido este tipo de actuaciones públicas. El primer proceso de CP se puso en marcha en Bali el año 1979 y concluyó en 1985. De entonces acá, los proyectos de CP se han expandido por todo el territorio. A mediados del año 1993, ya se habían realizado 102 experiencias de este tipo, afectando a 31.740 propietarios rústicos y 38.210 parcelas, con una superficie total concentrada de 6.230 hectáreas repartidas entre 25 provincias indonesias. Estas concentraciones se han practicado en base a la regulación establecida en la Ley Agraria Básica (Ley núm. 5/1960), en la Ley de Ordenación del Territorio (Ley núm. 24/1992) y en otras normas complementarias. Se viene aplicando una concepción moderna de la CP, que no tiene una finalidad exclusivamente agraria, si no que está concebida como un instrumento al servicio del desarrollo rural integrado<sup>106</sup>.

- Malasia, donde los estudios de la FAO de los últimos años<sup>107</sup> informan de las actividades de la denominada "Administración federal de concentración parcelaria y rehabilitación de tierras (FELCRA)", que se dedica específicamente a la gestión de uno de los tres programas de asignación de tierras que allí se llevan a cabo desde que, en 1957, el país accedió a la independencia.

Con estas experiencias - y muchas otras que se podrían añadir -, se comprueba cuán infundado era el aserto doctrinal de que la CP sólo era adecuada para los países desarrollados. Cada vez resulta más patente que la concentración es válida - como lo corroboran indubitadamente los documentos de la FAO que venimos citando - para todos los países que tengan problemas de minifundismo y dispersión parcelaria, sea cual sea su grado de desarrollo económico.

La Memoria editada por la FAO a raíz de su Conferencia de Roma de los días 14 a 19 de junio de 1999<sup>108</sup> es muy elocuente en este sentido, puesto que da cuenta de que el programa de actividades que se aprobó para el período 2000-2001 incluye el firme propósito de continuar fomentando las actuaciones de CP en los países más pobres de la tierra. El punto 617 del programa, en concreto, recoge este compromiso en los siguientes términos: "Se prestará asistencia a las autoridades nacionales en cuestiones demográficas de la tenencia de la tierra y utilización sostenible de los recursos naturales; diseño y registro de sistemas de catastro; tributación agraria, transferencia de tierras e hipotecas; reforma de la tierra con ayuda del mercado; y concentración parcelaria".

Ante esta demostración de confianza en la institución, manifestada desde los organismos de la ONU, no nos puede extrañar que - contrariamente a lo pronosticado por ALARIO

---

<sup>104</sup> Vid. Ruchi BADOLA, *La población y los espacios protegidos en la India*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 50, nº 199, 1999-4, donde se constata que, "desde 1993, ... los planes de concentración parcelaria ... son también competencia del *panchayat*, la unidad administrativa al nivel de aldea".

<sup>105</sup> Vid. John S. SPEARS, *¿Pueden la agricultura y la silvicultura coexistir en los trópicos?*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura y productos forestales", vol. 32, nº 128, 1980, pág. 11. Normalmente se piensa en la CP como una mejora únicamente válida para los países desarrollados. Este asesor del Banco Mundial, en cambio, demuestra que también puede ser de gran utilidad en los países menos desarrollados del mundo. A la vista de los problemas que sufren los pequeños agricultores de países como los citados, el estudio llega a la conclusión de que, "en estos casos, tal vez sea esencial un cierto grado de concentración parcelaria y de agricultura en cooperativas".

<sup>106</sup> Para más información sobre la CP indonesia, vid. el estudio universitario de Ulrich LÖFFLER, *Land tenure developments in Indonesia*, George-August University Göttingen. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1996, *in totum*.

<sup>107</sup> Vid., *ad exemplum*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1998. Los procesos rurales no agrícolas en los países en desarrollo*, FAO, 1998, edición electrónica, figuras 28 y 29 (<http://www.fao.org/docrep/w9500s/w9500s.htm>).

<sup>108</sup> Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Programa de labores y presupuesto 2000-01*, FAO, 2001, edición electrónica, punto 617 (<http://www.fao.org/docrep/x2500s/x2500s00.htm>).

TRIGUEROS<sup>109</sup> - la CP también se está introduciendo en los países iberoamericanos, con lo que, de alguna manera se está cumpliendo la pretensión inicial de que la experiencia concentradora de España sirviera de puente para su introducción en otros países menos desarrollados<sup>110</sup>.

Esta es la tendencia que se está constatando, efectivamente, en países como Perú<sup>111</sup> (que incluso prevé la CP en su Constitución, cosa que no hace nuestra Carta Magna), Brasil (donde la FAO constata que "en el sector del maíz y la soja se está procediendo a la concentración parcelaria, y tanto la superficie sembrada como la productividad van en aumento<sup>112</sup>) y Guatemala (donde la ONU está auspiciando un amplio programa de actuaciones de desarrollo, que incluye "la concentración de los minifundistas si así lo desean", de modo que la CP se ha revelado como un importante instrumento para la pacificación del país, una nueva utilidad más a añadir a la ya larga lista de las que se vienen atribuyendo a estas actuaciones.

Lamentablemente, también hay algunos países iberoamericanos en los que la CP ha echado marcha atrás:

- En el Ecuador, el art. 51 de la denominada "Constitución Política de la República de Ecuador" de 1984 preveía de manera más o menos explícita la CP, disponiendo al efecto que "se propenderá a la integración de unidades de producción y a concentrarlas mediante la eliminación del minifundio". Esta previsión constitucional desapareció con la reforma constitucional, que aprobó una nueva redacción de la Carta Magna, el precepto equivalente de la cual - el art. 66 - seguía proscribiendo "el acaparamiento de la tierra y el latifundio", pero ya se había suprimido toda referencia a la problemática del minifundio así como a la CP como instrumento para superarlo. En el momento presente, rige la Constitución aprobada el 5 de junio de 1998, que dedica el art. 30 a la regulación de la propiedad, recalándose en él su función social, pero tampoco mienta la CP.

- Por lo que respecta a Colombia, los informes de la ONU han denunciado sin tapujos que la gestión de la CP era tan nefasta que incluso se podía hablar de prácticas piratas. El informe de 22 de diciembre de 1997 de la Comisión de Asentamientos Humanos de la ONU, en concreto, es bien explícito al respecto, señalando que "por lo general, los intermediarios, como los lotificadores "piratas" de Bogotá y pequeñas empresas del sector no estructurado, participan en alguna etapa de la concentración parcelaria" (punto 14). Con tan anómalas prácticas, no puede extrañar que la CP haya caído en descrédito en Colombia.

- En lo referente a Chile, la concentración parcelaria está tan mal vista que incluso hay quien advierte que la priorización de esta mejora constituye una táctica dilatoria para evitar la verdadera reforma agraria, razón por la cual se la incluye como uno de los puntos del denominado "Decálogo de la Contra Reforma Agraria".

Las presiones políticas de las fuerzas más conservadoras tienen, sin ningún género de dudas, mucho a ver con estas oposiciones a la consolidación de la CP en Iberoamérica, como en su tiempo denunciara Miguel BUENO.

---

<sup>109</sup>Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., págs. 24 y 25, considera que la CP no se adapta a los Estados que padecen graves deficiencias estructurales, respecto de los cuales afirma que "esta reforma técnica se consideraba insuficiente para solucionar las graves disfuncionalidades de las estructuras agrarias, habiendo sido sustituida por acciones de reforma agraria integral, como en Italia, o de una manera general, en Iberoamérica".

<sup>110</sup>Esta pretensión estaba presente en el ánimo de los introductores de la CP en España, como evidencia Miguel BUENO, op. cit., pág. 156, cuando - refiriéndose a Iberoamérica - especula con el futuro de la institución, asegurando que "puede servir de puente para la transferencia de tecnología en materia de reforma de estructuras entre Europa y ciertos países del tercer mundo".

<sup>111</sup>Vid. Christian DU SAUSSAY, *La evolución de la ...*, op. cit., pág. 9. Ya en 1993, este autor ensalzaba la apuesta peruana por la CP con estas expresivas palabras: "la mejor manera de lograr que los habitantes de las zonas rurales apliquen nuevas técnicas es ... la adoptada por la ley peruana del 21 de mayo de 1964, que define la reforma agraria como "un proceso integrado, pacífico y democrático destinado a transformar la estructura agraria del país ... y a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que pueda elevar su producción ...".

<sup>112</sup>Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura ...*, op. cit., punto 33.

Por contra, la CP está adquiriendo un auge inusitado en los países europeos que hasta hace bien poco habían estado sometidos a un régimen comunista. Si la doctrina científica siempre se había referido a dichos países como constitutivos de una excepción a la expansión de la CP por todo el mundo, ahora es obvio que ya no constituyen tal excepción. Incluso los organismos de la ONU han constatado y apoyado los esfuerzos de algunos de estos Estados, como Hungría, para introducir la CP con carácter prioritario, considerándola uno de los grandes retos de futuro

Si alguien había pensado que la CP es una institución del pasado, sólo hace falta que gire la mirada hacia estos países para comprobar el porvenir que tiene por delante esta consolidada (pero aún no suficientemente explotada) mejora rural, que cada vez se está implantando en más países de todos los continentes, con el explícito apoyo de los más prestigiosos organismos internacionales.

