

La concentración parcelaria en Europa

Rafael Crecente Maseda

Carlos José Álvarez López

Doctores Ingenieros Agrónomos.

*Departamento de Ingeniería Agroforestal
de la Universidad de Santiago de Compostela*

La concentración parcelaria, constituye uno de los instrumentos clásicos de intervención sobre las estructuras agrarias y sobre el medio rural en buena parte de Europa. Los antecedentes, los orígenes, justificación, objetivos que pretende, etc. varían entre los distintos estados europeos, y aún dentro de cada estado las características de la actuación han sufrido modificaciones a lo largo del tiempo.

Se desarrolla en el presente trabajo, un resumen de la actuación de concentración parcelaria en Europa.

En su elaboración se parte de dos eventos:

- La «Reunión de Expertos en Concentración Parcelaria», celebrado en Fredeburg (Alemania) en 1988 y del extracto de conclusiones del mismo publicado en la obra de Meuser, F (1992) «Europäische Fachtagung Flurbereinigung – Analyse der Ergebnisse»

- El «Congreso Internacional de Ordenamiento Rural Integrado celebrado en Lisboa (Portugal) en 1996, con el patrocinio de la Comisión de la Unión Europea.

Antecedentes históricos de la concentración parcelaria en Europa y valoración actual

La concentración parcelaria en Europa en sus orígenes (año 1343 en el Land de Baviera: «Primer intento en la zona del Monasterio de Oberalteich» Erster Versuch mi Gebiet des Klosters Oberalteich) surgió por iniciativa de pequeños grupos de propietarios que alcanzaban acuerdos voluntarios de intercambios de parcelas, sin base legal que regulase el procedimiento. Las actuaciones se referían a la segregación de parcelas de la propiedad comunal, al reparto de superficies entre los agricultores, la abolición de servidumbres etc. La resolución de la problemática inherente al proceso y la legalización del nuevo estado de la propiedad era resuelto, por un funcionario de la administración o por una persona privada entendida en la materia.

Con posterioridad, el hecho de que las superficies de actuación y, por tanto, la complejidad del proceso (número de propietarios y de parcelas) aumentase, supuso

que en cada país se iniciasen las labores de reglamentación y dotación de base jurídico-legal, técnica y administrativa al procedimiento, si bien con grandes diferencias entre los distintos países (España es uno de los países que más tarde sienta las bases legales de la concentración parcelaria).

Las primeras actuaciones estaban exentas del pago de algunas tasas como consecuencia de los cambios en la propiedad. A pesar de ello las actuaciones eran escasas a la vista de la situación de las estructuras agrarias. Por ello las administraciones de los distintos estados (siempre con diferencias entre países), fueron paulatinamente incrementando la base legal que las facultaba para actuar de oficio en las zonas en que se consideraba la actuación como de interés para el desarrollo económico y social del área en cuestión. Esta actuación de oficio no requería la aprobación de los propietarios afectados, (lo que supuso la reordenación de grandes superficies), pero paulatinamente fue tomándose en consideración la opinión de los propietarios con distintos grados de mayoría en la aprobación de las actuaciones. Hoy en día son contados los casos en los que la actuación pueda iniciarse sin contar con la aprobación de una mayoría cualificada de propietarios y, en algunos casos, incluso arrendatarios.

Las posibilidades de la concentración parcelaria como instrumento para el fomento y desarrollo del espacio rural, desde un enfoque territorialista del medio rural, dependen del grado de coordinación interadministrativa y de la existencia de instrumentos (planes) de coordinación intersectorial en el nivel horizontal e incluso vertical. La consideración de «desarrollo rural» asociado a los procedimientos de Concentración Parcelaria tiene un gran peso, en Alemania y en Holanda, en Suiza y en Bélgica; un valor no tan alto en Francia, Suecia, Austria; un valor pequeño en Dinamarca, Finlandia y Noruega y finalmente, ningún valor en Luxemburgo, Portugal y España (Meuser, E.J., 1.992) en donde sigue primando la consideración del procedimiento como ins-

trumento de incremento de rentas agrarias a partir de incrementos de producción. En buena medida, al menos en el caso español, debido al retraso en la adopción de este tipo de actuaciones respecto al resto de Europa.

Lo anterior constituye la plasmación de la existencia o inexistencia de una política de Ordenación Territorial, mayoritariamente en su vertiente de planificación física, en cada estado.

En los Estados en los que la estructura del parcelario es relativamente eficiente (porque la legislación sobre la propiedad evitó el fraccionamiento excesivo como Gran Bretaña o Dinamarca), la administración encargada de la concentración parcelaria ha permanecido orientada hacia lo agrario, mientras que otras instancias administrativas se han ocupado del desarrollo rural y su problemática.

La utilidad de la concentración como instrumento que permite la movilidad de la propiedad sobre determinadas parcelas de interés para usos distintos a los agrarios tradicionales, sin comprometer la viabilidad de las explotaciones agrarias, abre enormemente el abanico de posibilidades en las que puede ser utilizado. Fundamentalmente en relación con las grandes infraestructuras, el urbanismo, las implantaciones industriales, la dotación de infraestructuras al medio rural para distintas actividades etc. Todo ello supone que a los procedimientos tradicionales de concentraciones agrícolas, forestales o vitícolas, se sumen concentraciones para obras públicas, industriales o concentraciones urbanísticas. Todo esto ha supuesto y supone la reformulación de la base legal, técnica y administrativa que regula el procedimiento. Se pretende adecuar una «herramienta antigua» a una realidad, objetivos, necesidades y requerimientos nuevos.

Los cambios acaecidos en la agricultura europea, la nueva Política Agraria Común, los excedentes de producción, la toma en consideración de la cuestión ambiental, los acusados fenómenos de pérdida de población en determinadas áreas rurales, la reducción del número de explotaciones

agrarias etc. obligan a un replanteamiento de la actuación de concentración parcelaria. Es necesario responder a preguntas tales como:

- ¿Sigue siendo necesaria la concentración en la actualidad?.
- ¿Existen otras soluciones alternativas más eficientes desde un punto de vista económico, social y ambiental?.
- ¿Cuál es el resultado de las actuaciones realizadas?.
- ¿Puede satisfacer las demandas actuales sobre el espacio rural?.

En la mayor parte de Europa el descenso del número de explotaciones lleva aparejado un aumento del porcentaje de superficie arrendada. Las superficies que quedan libres como consecuencia del cierre de explotaciones son arrendadas en su mayor parte para aumentar la base territorial de las explotaciones que se mantienen, de modo que, en la mayoría de los países, el porcentaje de tierras en régimen de tenencia indirecta se ha visto incrementado. Las superficies que no son arrendadas a otras explotaciones, lo mismo que las superficies liberadas por los programas de retirada de tierras, pueden ser utilizadas como explotaciones forestales o como superficies dedicadas al tiempo libre y ocio o a la urbanización, actividades con demanda de suelo. Sin embargo, ante todo, deben de ser aprovechadas las oportunidades de utilización de superficies para la protección de la naturaleza o la protección paisajística (Läpple, E.C. 1988).

Esta tendencia manifestada en Europa, contrasta con los datos que arrojan los estudios llevados a cabo en Galicia (López Iglesias, E. 1996). Según este autor, se observa que entre 1960 y 1990 la población ocupada agraria descende en 2/3, pero este descenso no ha sido acompañado de un incremento significativo de la superficie media por explotación debido a que muchos agricultores prolongan más allá de la edad de jubilación su actividad retardando la desaparición de las unidades productivas, las superficies se dejan de trabajar abando-

nándose y además las tierras liberadas, rara vez son vendidas o arrendadas (en parte por la débil carga fiscal que supone para la propiedad). De las superficies que cambian de titularidad y para el muestreo realizado en los estudios referidos, sólo el 30% se incorporan a otra explotación. A todo lo anterior se puede añadir que la presencia del arrendamiento en Galicia es prácticamente nula: no existe un mercado de arrendamientos, en contra de lo que existe en Europa donde este mecanismo permite un ajuste estructural. Sí alcanza difusión en Galicia la cesión en precario (contrato verbal entre arrendatario y arrendador sin duración establecida y ninguna garantía para el arrendador).

Objetivos de la concentración parcelaria

En función de la realidad de cada Estado se da prioridad en la realización de la concentración parcelaria a alguno de sus aspectos.

La realización de actuaciones es función de las disponibilidades presupuestarias, de la importancia de la actividad agraria, del nivel de dotación en equipamientos e infraestructuras del medio rural etc. pero también está determinada por condicionantes técnicos, tales como la existencia de trabajos de topografía y catastro de la base territorial a ordenar, de valoraciones de las parcelas, por condicionantes de personal (dotación de personal suficiente en la administración encargada de la concentración parcelaria, buen nivel de formación de los técnicos), así como por la fisiografía, el clima, el suelo, el agua y la mentalidad de la población (Meuser, E.J., 1.992).

Junto a la supresión de gravámenes y derechos consuetudinarios, las fincas de reemplazo deben, en general estar dotadas de, al menos, un camino de acceso. Además de las mejoras en las infraestructuras viarias rurales se contemplan en algunos casos obras hidráulicas, drenajes y saneamientos, abastecimientos de aguas o eléctricos, e

incluso medidas de rehabilitación de núcleos rurales y sus edificaciones.

Con la ayuda de la concentración parcelaria se persigue también evitar la transformación de las superficies de explotación agraria con condiciones de producción favorables en otras no agrarias. En los países en los que se lleva a cabo una regulación de los usos del suelo y fundamentalmente una coordinación con los instrumentos de planeamiento urbanístico, es donde se consiguen los mejores resultados respecto a lo anterior.

La protección de los recursos naturales y del paisaje se contempla en todos los países como una tarea importante de la concentración parcelaria. En buena parte de ellos, asociado a los proyectos de concentración se realiza un plan de paisaje, que pretende prevenir, corregir o compensar los efectos de las obras y tareas inherentes a la actuación. En algún caso, en áreas de paisajes muy degradadas, la ordenación y adecuación paisajísticas constituyen el objetivo central de la concentración.

Los objetivos en relación con el desarrollo rural son diferentes en cada país y dependientes de las relaciones estructurales existentes. En los países de Europa Central y Occidental densamente poblados (Holanda, Bélgica etc.), con más de 300 habitantes por km², el desarrollo rural está dirigido a equiparar las condiciones de vida y trabajo entre el medio rural y el urbano, a conservar la naturaleza y el paisaje y a la planificación de los usos relacionados con el descanso, ocio y tiempo libre. Se considera que los conflictos de intereses resultantes de ello encuentran en la concentración parcelaria un instrumento apropiado para su solución.

En los países menos poblados (por debajo de 100 habitantes por km²) apenas existe una sintonía entre la concentración parcelaria y la política de desarrollo rural. Fundamentalmente, aquellos que poseen una gran superficie y por tanto una menor presión sobre el suelo, carecen de una política de protección consolidada porque en ellos se superponen menos intereses de explotación

y las zonas pueden delimitarse con mayor claridad entre las puramente agrarias y otras destinadas al ocio y a la protección de la naturaleza. A pesar de que en estos casos (y Galicia es buena prueba de ello), también existe la necesidad de protección de las distintas formas de explotación, éstas no han alcanzado todavía legitimación política ni administrativa (Meuser, E.J., 1.992).

En la mayoría de los países existe un Plan General Previo, sobre cuyas bases las distintas comarcas son analizadas y evaluadas desde puntos de vista concretos con el fin de garantizar el uso de superficies deseado o previsto. Estas labores previas de planificación o estudios previos que se desarrollan durante los tres o cuatro años anteriores al decreto por la administración de la concentración, obligatoriamente consideran los instrumentos de planificación de rango superior.

La diversidad del territorio y la multiplicidad de objetivos han supuesto en algunos países (Alemania, Holanda, Suiza) la diferenciación de distintos planes de reordenación, en función del uso considerado prioritario, de los objetivos políticos de la administración, de las demandas de los propietarios y de las expectativas existentes en el ámbito territorial.

Se suelen distinguir reordenaciones agrícolas, forestales, urbanísticas, industriales y relacionadas con la construcción de grandes obras públicas. En algunos países como Francia, se puede utilizar incluso procedimientos mixtos entre los anteriores.

Base legal

O bien existe una regulación del procedimiento específico para la concentración parcelaria más o menos completo, o la base legal se encuentra en la legislación general agraria y sobre la ordenación del suelo. La concentración parcelaria necesita un procedimiento ejecutivo propio o una «orden de ajuste» del conjunto de medidas necesarias para la reordenación.

En los países que cuentan con una legislación de concentración parcelaria completa, las leyes contienen disposiciones más o menos detalladas acerca de las condiciones de la iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria, la fijación de objetivos, el catálogo de medidas, los distintos tipos posibles de procedimientos, el inventario, los principios de la reordenación, la planificación y construcción de redes viarias y de aguas, los principios que habrán de regir a la hora de realizar las compensaciones e indemnizaciones, el reparto de costes entre los propietarios, el plan de concentración y su ejecución, los órganos ejecutivos, las competencias de los participantes en el procedimiento y los recursos legales de los afectados (Meuser, E.J., 1.992).

Es frecuente, en la mayoría de los países considerados, la existencia de disposiciones, que deben ser atendidas durante el procedimiento, repartidas en varias leyes y que se refieren, por regla general, a la protección de la naturaleza y el medio ambiente, al desarrollo rural y al urbanismo, y a los distintos tipos de procedimientos.

En algunos países existe una legislación general básica que marca las líneas principales mientras que, en el plano regional, se pueden dictar leyes de desarrollo o decretos que regulan, en parte de un modo propio o bien en detalle, el procedimiento (Alemania, Austria, Suiza, España, Bélgica). Se constata, casi en todos los países, una tendencia a la descentralización de la administración por la cual los órganos regionales adquieren más competencias y responsabilidades (Meuser, E.J., 1.992).

La relación con otros ámbitos del derecho se da en muy diferente medida en unos países y en otros. Su alcance depende principalmente de en qué medida, junto a la mejora de las condiciones de producción y trabajo agrícolas, deben considerarse los objetivos de interés público y de desarrollo rural.

Existe una estrecha relación con la legislación general sobre ordenación del suelo (arrendamientos, compraventa de fincas,

derecho de tanteo y retracto) y con la legislación sobre expropiación. Paralelamente, la legislación sobre concentración parcelaria está relacionada con la legislación sobre urbanismo y con la protección de la naturaleza y del medio ambiente. Las reformas en la legislación sobre la concentración parcelaria expresan la intención de algunos países por prestar una mayor atención a estos ámbitos. También son de importancia, la legislación sobre deslindes y normativas de catastros, la legislación sobre valoraciones, carreteras y aguas, las leyes de protección del suelo, el derecho forestal y de montes y la legislación agraria.

La organización de la concentración parcelaria se diferencia según los países principalmente en «quién» es el responsable del procedimiento. O son los propietarios afectados los que forman una corporación legal y pública y eligen, de entre sus miembros, un Consejo como órgano ejecutivo -mientras que las autoridades estatales realizan funciones de vigilancia, inspección y administración-, o los propietarios afectados eligen una Comisión cuyos miembros son propuestos por los servicios estatales que examinan y asesoran los trabajos de la Comisión.

Prácticamente en todos los países el verdadero ejecutor del procedimiento es el técnico de concentración parcelaria, como miembro de la correspondiente corporación o comisión, o como contratado para realizarlo. A él se transfieren, los trabajos técnicos de planificación y ejecución (Meuser, E.J., 1.992).

En todos los países existen Servicios de concentración parcelaria de rango superior que desempeñan una función de inspección, con el fin de tener garantías de que toda concentración parcelaria se realiza según los principios del procedimiento, alcanza el fin perseguido y no entra en conflicto con prescripciones legales y administrativas.

La relación con otras administraciones sectoriales se produce por dos vías:

a.- Existencia de procedimientos formalizados. Esto es, existen prescripciones más

o menos obligatorias de colaboración y acuerdo con otras administraciones de planificación técnica y responsables de decisiones públicas. Es así, especialmente, en los países con una sólida implantación de la política de Ordenación Territorial.

En Alemania por ejemplo, las «cláusulas» que impone la ordenación territorial son: deber de comunicación e información, deber de observación, cláusulas de Ordenación del Territorio que figuran en la legislación sectorial, deber de adaptación, prohibición de planificaciones y medidas contrarias a la Ordenación del Territorio y sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT/Raumordnungsverfahren). Similar consideración puede hacerse de la situación en Suiza u Holanda. En Noruega sólo existe obligación de información (Bachke & Steinsholt, 1988). En Finlandia la colaboración se practica sin disposiciones legales (Vitikainen, A. 1988).

b.- En otros países la colaboración está regulada de tal modo que los órganos de ejecución tienen una composición interdisciplinaria, viéndose así atendidos los intereses de los distintos departamentos técnicos. Por ejemplo, en Francia y en Austria con su concentración de competencias (Dorémus, J., 1.988) y (Hazivar, J. 1.988). Cabe también que varias de las posibilidades mencionadas se apliquen simultáneamente.

No solamente la administración de concentración parcelaria competente o el órgano correspondiente encargado de la ejecución del procedimiento de concentración parcelaria tiene, la obligación de informar a otras instancias que, a su vez, han de informar, de modo inmediato, acerca de la existencia de planes previstos o ya existentes que afecten a la zona a concentrar. Es importante la integración en la elaboración del procedimiento (en forma de planes y procedimientos previos) en el propio proceso, porque de ese modo se consiguen, en las primeras etapas del proceso de formulación del plan, las condiciones para una cooperación entre las distintas administraciones y para una mejor participación ciudadana.

La administración de concentración parcelaria, o el órgano correspondiente encargado de la ejecución del procedimiento de concentración parcelaria, se apoya a menudo en otras instituciones, por ejemplo, corporaciones de carácter semioficial como la SAFER en Francia y la Sociedad Nacional del Suelo/Nationale Bodengesellschaft en Bélgica, que tienen derecho de tanteo sobre los terrenos en venta y que ponen sus Fondos de Tierras a disposición de la concentración parcelaria para una ejecución del procedimiento más simple y eficaz. Debido a regulaciones de atribuciones poco precisas y al ordenamiento jerárquico de las instituciones estatales son frecuentes los problemas de competencias, produciéndose disfuncionalidades. Así, en los países con un menor desarrollo del procedimiento faltan casi por completo los contactos en el plano horizontal de la administración (Meuser, E.J., 1.992). Los procesos de decisión tienen lugar, por lo general, en las instancias de mayor o superior nivel del plano vertical. Por el contrario, en los países europeos desarrollados la tendencia a la descentralización del proceso de toma de decisión (por trasferecia de las atribuciones a niveles administrativos más bajos, por ejemplo, a los regionales o locales) es acorde a ese reparto de competencias. No obstante la realización de las planificaciones por los niveles administrativos más bajos puede estar condenada al fracaso en función de restricciones presupuestarias.

En general, se considera fundamental una coordinación completa en las primeras etapas entre las distintas planificaciones técnicas. Esto se manifiesta en que actualmente algunos países trabajan en una reformulación de la legislación de concentración parcelaria en la que se pone de manifiesto la tendencia a sustituir el modo de consideración sectorial por uno integral previéndose en ellas regulaciones obligatorias de colaboración y coordinación de planes (Läpple, E.C. 1.988). El dinamismo y adaptación a las cambiantes circunstancias, tanto de la actividad agraria, como de los requerimien-

tos y demandas sobre el espacio rural, han producido adaptaciones de la normativa en la mayoría de los países.

Procedimiento

Si bien una condición básica es que el procedimiento de concentración parcelaria sea beneficioso para los agricultores (o para otros intereses no específicamente agrarios) el interés público cobra cada día mayor importancia.

En la mayoría de los países es obligatoria la existencia, dentro del procedimiento, de una fase de «preparación» (procedimiento previo). Los estudios se inician por iniciativa de la propia administración encargada de la concentración parcelaria, de otros departamentos técnicos, de los interesados, o a instancias de las cámaras agrarias.

La fase de preparación sirve, para fundamentar y coordinar las medidas previstas, tanto en los aspectos jurídicos y financieros como en relación con su aceptación por los ciudadanos afectados. La preparación del procedimiento cobra cada vez más importancia en todos los países si bien las consideraciones previas son de distinta amplitud en cada uno de ellos. Estas abarcan desde simples inventarios de las condiciones de las fincas, pasando por la determinación del órgano ejecutor, hasta análisis y valoraciones completas de las condiciones existentes en las que, ya desde los comienzos, tienen participación los distintos organismos con competencias en planificación y los ciudadanos afectados. Las consideraciones previas concluyen con propuestas acerca de cómo se puede conseguir la mejora de estructuras, conteniendo asimismo una previsión de gastos para la ejecución de las medidas previstas (Meuser, F.J., 1.992).

La ejecución de obras públicas y comunitarias está ligada, en la mayoría de los países, al procedimiento de concentración parcelaria. La superficie necesaria se cubre, a través de una sustracción porcentual de la propiedad de cada participante. Cuando el

municipio no dispone de la correspondiente propiedad se pueden obtener superficies para uso público, en cantidades pequeñas, en proporción al valor de las aportaciones correspondientes.

Para la dotación de suelo en grandes cantidades para la industria (concentración parcelaria industrial) la superficie necesaria se aporta, por lo regular, por los propietarios afectados, siempre que la empresa no haya podido comprar el terreno necesario. Hoy en día y cada vez más, se tiende a cubrir una parte de la superficie necesaria mediante un aprovisionamiento de terreno incluso con anterioridad a la iniciación del procedimiento, para que las cantidades aportadas por los propietarios particulares se reduzcan en lo posible y poder realizar el procedimiento de un modo más fácil y eficiente.

La valoración del suelo se realiza según distintos sistemas de clasificación. Por lo general, se adjudican valores numéricos a determinadas parcelas-modelo como base para la valoración de las fincas restantes. Si bien las líneas de la valoración son distintas según países, todos se orientan por la productividad natural del suelo, permitiendo correcciones, a fin de atender valores extra-agrarios.

Para hallar el valor de cambio de las parcelas se hace un cálculo por comparación con las parcelas-modelo.

Son pocos los países en los que existe una valoración del suelo actualizada y por tanto utilizable directamente en el procedimiento. En la mayoría de los casos sólo existen valoraciones precarias y poco actualizadas, realizadas con fines impositivos. Por ello, los valores comparativos no contemplan las particularidades y deben ser efectuados de nuevo con vistas a la concentración parcelaria. En los países con gran cantidad de bosque y una silvicultura extendida, la valoración del monte es importante. Esta suele ser, por lo general, de un nivel técnico elevado al realizarse con ayuda de la fotogrametría, fotointerpretación, controles estadísticos y salidas al campo de compro-

bación. Por lo general, la valoración se realiza con la participación de los técnicos responsables del procedimiento.

Principios de compensación

La idea fundamental para el nuevo reparto, en la mayoría de los países, es el principio de subrogación. A cada propietario le son adjudicadas las fincas de reemplazo en proporción al terreno aportado previa deducción de las aportaciones necesarias para las obras comunitarias y públicas.

Existen diferencias en cuanto a las deducciones de superficie permitida, a los incrementos y disminuciones permitidos. En la adjudicación de tierras o en la regulación de las compensaciones previstas para ello (si son en tierra, dinero u otros derechos). Las diferencias de valor entre las parcelas de procedencia y las fincas de reemplazo no pueden sobrepasar unos límites determinados. En algunos países es posible una indemnización con tierras de valor inferior, hasta un determinado grado, sin compensaciones, debiendo ser compensadas monetariamente las diferencias de valor que excedan dicho grado.

La distancia media de las fincas de reemplazo respecto de la explotación no debe aumentarse en la medida de lo posible, o sólo en una proporción razonable en relación con las circunstancias de las parcelas aportadas. Las partes correspondientes a deducciones y gastos de los particulares no puede ser, usualmente, superior al incremento del valor alcanzado con las medidas.

Recursos jurídicos

Existe por lo general protección jurídica para los afectados en las distintas fases del procedimiento. Una alegación debe presentarse dentro de un plazo determinado, a fin de evitar su exclusión y puede recorrer distintas instancias administrativas (apelación administrativa) donde se comprueba la

razonabilidad y el ajuste a derecho del acto administrativo impugnado.

Tras agotarse el trámite en las instancias correspondientes pueden presentarse recursos contra los actos administrativos de las administraciones correspondientes (o bien contra la organización encargada de la ejecución de procedimiento de concentración parcelaria) en la jurisdicción contencioso-administrativa. En las disputas que han de resolverse según el derecho civil tienen competencia los juzgados ordinarios. En algunos países la propia administración ejecutora se constituye en jurisdicción dentro de su campo de trabajo (Dinamarca, Noruega) (Wolters, J. 1.996; Steinsholt, H. 1.996), pudiéndose apelar contra sus decisiones en la jurisdicción superior. En Alemania, en los distintos *Lands*, se ha constituido, dentro de los correspondientes Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de instancia superior, un Senado para la concentración parcelaria (Juzgado de Concentración Parcelaria) (Quadflieg, F 1.988). También en Suiza hay una jurisdicción de la concentración parcelaria propia -de todos modos, sólo establecida provisionalmente- que es competente en la decisión sobre las reclamaciones (Flury, W. 1.988).

El derecho a interposición de recurso existe, por lo regular, contra los actos administrativos dictados en el procedimiento de concentración parcelaria como, por ejemplo, contra la orden y con ello, contra los supuestos y la delimitación del procedimiento, contra la fijación de los resultados de la valoración/clasificación, contra el proyecto de concentración parcelaria, contra la orden de ejecución y contra el plazo de conclusión establecido, así como contra el reparto de costes entre los afectados (Meuser, F 1992).

Las mayores diferencias radican en la distinta duración de las tramitaciones.

Financiación

La realización de las medidas depende de los medios de financiación existentes. La

protección de la naturaleza y el medio ambiente están notablemente condicionadas por las disponibilidades financieras y a menudo, son dejadas de lado, debido al establecimiento de otras prioridades.

Los costes del procedimiento suelen ser financiados, por lo regular, por el Estado, las Autoridades Regionales y la Unión Europea. Los costes de ejecución corren a cargo de los afectados en la medida en que su capacidad económica lo permita, si bien en la mayor parte de los casos con subvenciones estatales. Los costes de obras comunitarias se financian con antelación por el Estado en forma de créditos, pagándose en parte con medios públicos y en parte por los afectados. Los costes de la ejecución se cubren, en distinta medida, en función del país, con medios públicos y por los afectados (Meuser, E.J., 1.992).

El grado de subvención de los distintos planes técnicos depende de la importancia y del valor que en cada país se den a esas medidas de mejora de estructuras por medio de la concentración parcelaria.

Algunos países fomentan la ampliación de las explotaciones por medio de créditos a bajo interés. La permuta voluntaria se fomenta, por medio de exenciones de tasas administrativas.

Los gastos de construcción y mantenimiento de obras públicas suelen correr a cargo de las corporaciones públicas o de las comunidades afectadas. Esto ocurre, sobre todo, en el caso de carreteras, instalaciones para el ocio y el tiempo libre. Otras obras públicas pasan a ser propiedad de las corporaciones locales o su mantenimiento es asumido por éstas.

En el marco de la concentración parcelaria industrial, la empresa se hace cargo de los costes originados por la adquisición de terreno. La capacidad financiera de los subvencionados se suele tomar como base para el cálculo de la subvención estatal. Algunos países han establecido un fondo con cargo al cual se pagan los costes de las medidas (Meuser, E.J., 1.992).

Tendencias específicas del procedimiento

Por lo general se pretende la constitución de «una bolsa de suelo» para poder ejecutar el procedimiento de forma más operativa y con mejores resultados. Los Fondos de Tierras pueden ser utilizadas, en la ampliación de las parcelas y de las explotaciones agrícolas para formar unidades de explotación económicamente viables. Simultáneamente, puede reducirse la deducción de superficie que se practica en muchos países, sobre todo para obras públicas. La compra de terreno por el Estado es importante donde se prevé disponer de terreno por motivos de protección de la naturaleza o donde sólo está en manos públicas un porcentaje pequeño de la superficie del ámbito de actuación (Meuser, E.J., 1.992).

La importancia cada vez mayor de una preparación de la formulación, completa e integradora, como punto de partida para la toma de decisiones, se aprecia en la mayoría de los países.

También se pretende en la mayoría de los países, una colaboración temprana y más eficiente, en el marco de la preparación del procedimiento, con las administraciones e instituciones implicadas. También, en muchos países, los propietarios son estimulados a la cooperación en las tareas de reordenación. Por medio de la información en las primeras etapas y la colaboración de los ciudadanos se pretende alcanzar una aceptación más amplia y un menor número de alegaciones.

En la planificación y ejecución, es apreciable la tendencia integradora. Así, en la reordenación de terreno rural, al lado del punto de vista económico, se consideran, las perspectivas ecológica, social y cultural. Debido al interés creciente por una utilización múltiple y armónica de la tierra en los ámbitos económico, ecológico y social, la concentración parcelaria cobra importancia como instrumento para el desarrollo rural integral (Läpple, E.C. 1.988).

Debido a que el porcentaje de tierra arrendada en las explotaciones agrícolas es cada vez mayor (consecuencia, de los cambios en las condiciones de la política agraria) la atención a las circunstancias derivadas de los arrendamientos pasa al primer plano de interés. Una ordenación del uso de la tierra que se superponga a la propiedad plantea problemas técnicos y legales de carácter especial. Por ello resulta más fácil la consideración de los arrendamientos permanentes que la de contratos de arrendamiento por períodos breves o de carácter informal (Meuser, E.J., 1.992).

El procesamiento informático de datos cobra mayor importancia para la concentración parcelaria porque resulta aplicable de modo efectivo en los ámbitos del inventario, planificación, cálculo y actualización de Registro Públicos, alcanzando en algunos países un alto grado de desarrollo. También se realizan notables esfuerzos en el desarrollo de Sistemas de Información Geográfica y fotografía aérea, como técnicas de gran eficacia en el desarrollo de los trabajos inherentes al proceso (Läpple, E.C., 1.988).

Algunos países (aquellos países donde existe una fuerte implantación de la ordenación territorial), han adaptado la legislación de la concentración parcelaria a los nuevos planteamientos, mientras otros proyectan la actualización de sus marcos normativos.

Los problemas económicos en el sector primario exigen alternativas. Los agricultores tienen que buscar nuevas posibilidades, nuevos mercados, nuevos productos (métodos de producción agraria sustentables) y procurar una producción de alimentos sanos.

Se deben crear o mantener, las explotaciones de dedicación plena por medio de la ampliación de las pequeñas explotaciones y la mejora de la situación jurídica del arrendatario (por ejemplo, a través de una fijación legal de la duración mínima del arrendamiento). Donde no es posible alcanzar el incremento de los ingresos por medio de una reducción de costes de producción en lugar de por un aumento de producción, la

concentración parcelaria ha de fomentar todas las posibilidades que permitan a los agricultores alcanzar un nivel adecuado de ingresos no sólo mediante la producción de alimentos sino también, como trabajo complementario o extra, con la prestación de servicios en el ámbito de la protección del medio ambiente, naturaleza, cuidado del paisaje y turismo (Läpple, E.C., 1.988).

En el marco del procedimiento de la concentración parcelaria debería asegurarse la realización de un plan de usos de la tierra. El carácter auxiliar de la concentración parcelaria en la agricultura debe manifestarse donde el agricultor debe asumir trabajos de protección paisajística para mantener el paisaje cultivado existente (Meuser, E.J., 1.992).

Los efectos negativos de la agricultura moderna en el medio ambiente son más graves cuando grandes superficies cultivadas son retiradas de la producción y las que quedan son explotadas de modo más intensivo. Este desarrollo exige medidas paliativas como, por ejemplo, gravar con tasas el uso de abonos artificiales, herbicidas y pesticidas para reducir cuantitativamente su uso o fomentando cambios en el destino agrario dentro del marco de la concentración parcelaria y en relación con una agricultura más orientada hacia el medio ambiente y la naturaleza (agricultura ecológica) (Meuser, E.J., 1.992). Para una explotación económica duradera hay que atender en igual medida a las cuestiones relativas a la protección del suelo en relación con el peligro de erosión, la fertilidad y la economía del agua. Para ello, en los países con superproducción, sólo en casos excepcionales deben ser tenidas en consideración medidas de mejora del suelo encaminadas al aumento de la producción: saneamiento de marismas o terrenos pantanosos.

La concentración parcelaria debe ganar importancia de cara a la ordenación de las superficies que caen dentro de la retirada de tierras de la producción y que deben ser reconducidas a un aprovechamiento planificado, como, por ejemplo, repoblaciones

forestales o reducción de la intensidad del uso.

Los países de la antigua Europa del Este, tienen en la concentración parcelaria un instrumento de ayuda en el diseño y construcción de sus estructuras agrarias. La devolución a sus antiguos propietarios de las tierras en su momento propiedad del estado, presuponen una intensa utilización de la concentración.

El significado de la ordenación del suelo para la explotación forestal, que sobre todo en los países escandinavos desempeña un papel importante, crece en los restantes países. En la mayoría de ellos, las superficies arboladas habían sido, excluidas de los procedimientos de concentración parcelaria, de tal manera que en muchos lugares las parcelas se hallan excesivamente fragmentadas o bien bajo formas de aprovechamiento comunitarias. Las repoblaciones en el marco de la retirada de tierras de cultivo aumentan la necesidad de concentraciones forestales (Meuser, E.J., 1.992). La explotación comunitaria con un reparto proporcional de los ingresos, sobre una base contractual, se puede contemplar como una alternativa a la concentración parcelaria (Meuser, E.J., 1.992).

La concentración parcelaria es considerada como un medio apropiado para la resolución de los conflictos de intereses de cara a formar en el futuro un marco para una producción agrícola más ecológica y respetuosa con el medio posibilitando una coordinación de los intereses de la agricultura con los intereses públicos en los ámbitos ecológico, sociocultural y de cuidado y mantenimiento del paisaje (Läpple, E.C., 1.988).

La compra de terreno para la protección de la naturaleza y cuidado del paisaje debe constituir uno de los puntos esenciales de la actividad de concentración parcelaria y se ve favorecida, dentro de la Comunidad Europea, por la reducción de superficies dedicadas a la producción agrícola por razones de políticas de mercado y ecológicas. Las superficies liberadas pueden ser ordenadas

para dichos fines con la ayuda de la concentración parcelaria (Läpple, E.C., 1.988).

En muchas zonas se aspira a la ejecución de un segundo procedimiento para reordenar determinadas zonas desde un punto de vista más completo (realización paulatina de medidas de protección de la naturaleza y el medio ambiente, ajuste al concepto de ordenación del suelo de la zona correspondiente).

Fomento del desarrollo rural: la presión, en ascenso constante, de la sociedad sobre el espacio rural tendrá mayores efectos sobre los usos de la tierra. La movilidad y unos ingresos más elevados conducirán al aumento de esa presión y exigirán un incremento de las medidas de ordenación del suelo. La concentración parcelaria tiene en cuenta estas exigencias con el planteamiento y la realización de planes de protección paisajística así como con la atención a los requerimientos del ocio y el turismo. Un punto esencial de carácter especial es la rehabilitación de pueblos y la protección de valores históricos, arqueológicos, ecológicos, de diseños paisajísticos y puesta en valor de aspectos socioculturales. En el marco del procedimiento se persigue una mayor disposición de terreno para fines urbanísticos (Meuser, E.J., 1.992).

La concentración parcelaria industrial se ha acreditado como un instrumento de ordenación adecuado para la realización de obras de infraestructuras (proyectos de construcción de carreteras y obras hidráulicas) en las que resulta imprescindible disponer de grandes cantidades de terreno.

Las comarcas periféricas están amenazadas con el despoblamiento si no se pueden mantener o crear, al lado de la agricultura o silvicultura, un mínimo de puestos de trabajo y de instalaciones de servicios además de los del sector agrario. Las condiciones estructurales de los espacios rurales deben juzgarse en el futuro atendiendo a la acción recíproca entre funciones agrarias y no agrarias. La concentración parcelaria es el instrumento de ordenación adecuado para su coordinación y armonización (Meuser, E.J., 1.992).

Conclusiones del estudio de la concentración parcelaria en Europa

La concentración parcelaria, en sus diversas acepciones, es uno de los más importantes instrumentos de ordenación territorial del espacio rural, constituyendo una herramienta vigente y utilizada en los países analizados.

Las modificaciones en cuanto a las demandas sobre el espacio rural y las nuevas condiciones de la política agrícola comunitaria, se han traducido en modificaciones del proceso de concentración parcelaria. Ello ha supuesto la revisión de la normativa que regula el proceso de concentración parcelaria, actualizando la misma, con distinta incidencia en los distintos países.

La normativa, incorpora nuevos objetivos al proceso. Fundamentalmente criterios ambientales, paisajísticos y de conservación. Esto se logra, por distintas vías: a través de una política de ordenación territorial consolidada, lo que obliga a tomar en consideración distintas políticas sectoriales (ambiental, de conservación de espacios naturales, lucha contra la erosión, dotación de espacios para recreo y esparcimiento de la población, infraestructuras), o a través de la preceptiva evaluación previa de los previsibles efectos ambientales de las actuaciones propuestas. En la mayoría de los países, se incorporan al proceso de formulación y planificación, técnicos de otras administraciones sectoriales.

La actuación de concentración parcelaria, es competencia de las administraciones regionales agrarias. En algunos países o regiones, ha pasado de ser competencia de la administración agraria, a las administraciones con competencia en «Planificación del Territorio» o de «Ordenación Territorial».

La diversidad de objetivos y de ámbitos territoriales en cuanto a problemática, potencialidades y usos del suelo predomi-

nantes y potenciales se traduce en la existencia de distintos procedimientos en función de las distintas condiciones de partida y de modelo territorial objetivo a alcanzar.

Existe una planificación previa, en la que se determinan y evalúan efectos económicos, sociales, ambientales y paisajísticos para la totalidad del ámbito territorial por la administración competente, estableciéndose criterios de prioridad entre las zonas susceptibles de actuación y limitándose las actuaciones a las zonas incluidas en esa «planificación previa».

Es notable la relación y prescriptiva coordinación con otras políticas sectoriales, fundamentalmente la urbanística. Esto se implementa a través de cláusulas específicas en la legislación urbanística (caso alemán), o a través de figuras urbanísticas que incorporan los contenidos de los planes de concentración en los usos del suelo permitidos (caso francés).

En la mayoría de los países, los propietarios participan en la financiación de la actuación. En los países con administración descentralizada, corresponde a la administración regional o municipal la competencia y financiación de la actuación, en la cual interviene asimismo la Unión Europea.

La disponibilidad de datos en la administración para la realización de estudios previos fiables, sin necesidad de proceder a la investigación de la propiedad y valoración de las parcelas, es posible gracias a la existencia de un catastro rústico actualizado y fiable (Alemania, Holanda).

Se contempla en algunos casos la posibilidad de expropiación de tierras.

La práctica de la concentración, aún siendo aplicada mayoritariamente en relación con las actividades agrarias, también lo es con fines no exclusivamente agrarios; como instrumento para conciliar intereses públicos frente a privados (construcción de grandes obras públicas, establecimiento de zonas a conservar de interés para la colectividad, actuaciones de rehabilitación y adecuación de núcleos rurales etc...)

La participación de los propietarios en el proceso de reordenación es notable. Menor en el caso de los arrendatarios (variable según los distintos países). ■

Bibliografía

BACHKE, A; STEINSHOLT, H. 1988: *Land consolidation in nordway. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

CRECENTE, R. 1998: La concentración parcelaria en Galicia: Validación como instrumento de planificación rural. Tesis doctoral.

DOREMÚS, J. 1988: *Le remembrement rural en france. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

FLURY, W. 1988. *Les remembrements en Suisse. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

HAZIVAR, J. 1988. *Flurbereinigung in Österreich. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

LÄPPLE, E. C. 1988. *Berichte Über Flurbereinigung. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

LÓPEZ IGLESIAS, E. 1996. Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia. MAPA. Madrid.

MEASUR, F. J. 1992. *Europäische fachtagung glurbereinigung 1988 –Analyse der Ergebnissie–. Lehrstuhl für bodenordnung und landentwicklung technische universität München. München.*

ÖSTERBERG, T. & PETERSSON, L. 1988. *Land consolidation experts meeting in sweden. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

QUADFLIEG, F. 1988. *Flubereinigung in der Bundesrepublik deutschland. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

STEINSHOLT, H. 1996. *Land consolidation in norway.* (Comunicación personal).

VITIKAINEN, A. 1988. *Die Flurneuerungstätigkeit in Finland. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

WOLTERS, J. 1988. *Land consolidation in denmark. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.*

WOLTERS, J. 1996. *The danish agricultural holdings Act. Aabenraa.* (Comunicación personal).