

# LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA EN EL MARC CONSTITUCIONAL I COMUNITARI

**Enric València i Sancho**

*Doctor en Dret per la Universitat de Lleida*

*Màster en Dret de Catalunya per la Universitat Autònoma de Barcelona*

## 1. EL CONCEPTE DE CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA, *DE LEGE LATA*

### 1.1. ABSÈNCIA D'UNA DEFINICIÓ LEGAL

El primer que sorprèn de la Llei de reforma i desenvolupament agraris és que el legislador ni tan sols es va prendre la molèstia de definir què s'ha d'entendre per *concentració parcel·lària* a l'efecte d'aquesta norma legal, malgrat que dedica a aquesta institució jurídica bona part del seu articulat.

A la vista d'aquesta sorprenent llacuna legal, només resten dues vies per a poder arribar a la formulació d'una definició d'aquesta millora rural: anar a cercar-la a la doctrina o bé tractar d'elaborar la nostra pròpia concepció de la concentració parcel·lària, inferida de l'anàlisi sistemàtica de la seva normativa reguladora i inspirada en la jurisprudència que l'ha interpretada i aplicada fins ara.

Davant aquesta disjuntiva, entenc que el millor que podem fer és desplegar àmpliament ambdues vies definidores. I és justament això el que em proposo de fer tot seguit.

### 1.2. CONCEPCIONS DOCTRINALS MÉS SIGNIFICATIVES

Com sol passar amb tota mena d'institucions jurídiques no definides legalment de manera explícita, la doctrina no ha estat capaç d'elaborar una definició que pugui ésser acceptada de manera generalitzada.

Encara més, les opinions doctrinals publicades respecte a aquesta qüestió han evolucionat lentament, en el decurs del temps, a mesura que els gestors i els estudiosos de la concentració parcel·lària anaven assolint experiència en la gestió d'aquesta millora rural i a mesura que la normativa reguladora d'aquesta institució (introduïda a l'Estat espanyol l'any 1952) anava concretant els seus trets definidors i el seu abast.

Aquesta evolució doctrinal ha dut a la publicació de tot un seguit de definicions doctrinals d'allò més variades, que al seu moment ja vaig recollir en la meua tesi doctoral i que, per a abreujar, ara reconduiré tan sols a les dues definicions que han caracteritzat més bé les grans tendències conceptuals exposades per la doctrina científica.

### 1.2.1. *Definició clàssica de concentració parcel·lària*

En el moment de la publicació de les primeres normes reguladores de la concentració parcel·lària, els diferents autors coincidien ben poc en llurs respectives definicions de la institució.

Això no té res d'estrany, perquè els contorns d'aquesta millora rural, tot just introduïda aleshores en el nostre ordenament jurídic, encara no estaven prou determinats, raó per la qual els autors no sabien gaire bé com l'havien de definir.

Hi ha, tanmateix, una definició d'aquella primera època de la concentració parcel·lària que cal tenir molt en compte, perquè és força representativa de la concepció clàssica més generalitzada d'aquells primers moments de la concentració parcel·lària i perquè es caracteritza per ser el resultat d'un meritori esforç per a trobar el nexa d'unió de totes les definicions publicades fins aleshores.

Aquesta descriptiva definició correspon al més cèlebre especialista de la concentració parcel·lària d'aquells primers temps, l'ara doctor Juan José Sanz Jarque, antic director jurídic del Servei de Concentració Parcel·lària de l'Institut de Reforma i Desenvolupament Agraris (IRYDA) i actual rector de la Universitat Catòlica d'Àvila, de qui m'honoro a remarcar que va presidir el tribunal acadèmic davant el qual vaig defensar, l'any 2002, la meua tesi doctoral sobre la concentració parcel·lària.

La definició en qüestió s'expressava en els termes següents:

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 incluídas 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.

Com es pot comprovar, es tracta d'una definició marcadament eclèctica i descriptiva.

El problema que té és que fou elaborada l'any 1961, és a dir, molt abans de la publicació de la vigent Llei de reforma i desenvolupament agraris (LRDA) i de la Constitució espanyola de 1978.

Com a conseqüència de tot plegat, aquesta definició inclou alguns trets característics que, vistos des de la perspectiva actual, són incongruents, però que aleshores no ho eren en absolut.

Així, per exemple, declara que els drets i altres situacions jurídiques passen inalterats a les finques de reemplaçament, amb l'única excepció de les servituds predials.

Per a demostrar la inadequació d'aquest extrem a la normativa vigent, només cal rellegir l'article 227.1 LRDA, que té el següent tenor literal: «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.»

No negaré que l'article 230.1 LRDA disposa que «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 [...]»; però, si continuem llegint aquest precepte, veurem que es clou amb la significativa puntualització que això s'esdevindrà «[...] del modo y con las circunstancias que establece la presente Ley».

És a dir, el principi era —i continua essent— la inalterabilitat dels drets reals preexistents. Però aquest principi ja no es pot sacralitzar (com es feia a mitjan segle XX), perquè ja hem vist que l'article 227.1 LRDA el deixa molt condicionat, com també ho fan l'article 231 LRDA (relatiu als drets dels arrendataris i els parcers), l'article 232.1 LRDA (que es refereix als drets i les situacions jurídiques que no hagin estat assignats en les bases definitives al seu titular legítim) i l'article 230.2 LRDA (que, ras i curt, autoritza l'administració gestora

a fer tot el que consideri més adient per al desenvolupament normal de la concentració parcel·lària, en matèria de servituds predials).

### 1.2.2. *Definició representativa de les darreres tendències doctrinals*

La segona definició que volia destacar —no menys descriptiva que l'anterior— és la que ens ofereixen conjuntament José Damián Téllez de Peralta i Enrique Navarro Castillo en el seu treball «Notas sobre la naturaleza jurídica de la concentración parcelaria en la Ley de reforma agraria andaluza», inserit en l'obra col·lectiva *Derecho agrario autonómico (Comité Organizador del II Congreso Internacional de Derecho Agrario, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1991)*.

Segons aquests assenyats juristes andalusos, la concentració és «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 sustitutiva 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.»

Cal reconèixer que aquesta definició sí que està relativament actualitzada, ja que fou elaborada a la darrerria de l'any 1991.

Tanmateix, també té el seu punt feble, atès que es fonamenta en els dictàmens de la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de la reforma agrària d'Andalusia, que, com és prou sabut, va ésser aprovada amb el declarat objectiu de fer-hi evolucionar el concepte de *concentració parcel·lària* clàssic de la Llei de reforma i desenvolupament agraris vers el concepte de *concentració d'explotacions*, modalitat concentradora que, encara que pugui tenir algunes semblances amb la concentració parcel·lària, en realitat té les seves pròpies característiques diferenciadores, raó per la qual hem de concloure que la definició que aquests autors ens proposen tampoc no ens pot ésser d'excessiva utilitat, atès que no s'adiu amb els manaments de la Llei de reforma i desenvolupament agraris, que és la que encara regeix aquestes actuacions públiques a Catalunya.

1.3. PROPOSTA DE DEFINICIÓ HOLÍSTICA DE LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA, ADAPTADA A LA CONSTITUCIÓ I AL DRET COMUNITARI

La diversitat d'enfocaments doctrinals (que, per a sintetitzar, he volgut exposar tan succintament) dificulta notablement la tasca de concretar en què consisteix exactament la concentració parcel·lària en el si del nostre ordenament jurídic constitucional, atesa la notable heterogeneïtat dels continguts que l'opinió publicada ha anat atribuint, en el decurs del temps, a la institució jurídica que ara ens ocupa.

Atesa aquesta dificultat evidenciada en la construcció d'una noció general i unitària de *concentració parcel·lària*, considero que el millor que podem fer és replantejar-nos la qüestió a la vista de la normativa vigent i de la jurisprudència que fins ara l'ha interpretat i aplicat a casa nostra.

El primer problema amb el qual ens trobem en el camí d'aquesta construcció nomenclativa és que la regulació vigent de la concentració parcel·lària està bàsicament constituïda per la Llei de reforma i desenvolupament agraris, norma legal que —com ja he remarcat— no defineix la concentració parcel·lària (com, per cert, tampoc no ho feien les normes reguladores d'aquesta institució que la van precedir en el temps i de les quals és conseqüència), en contrast amb allò que s'esdevé en les legislacions d'altres països del nostre entorn geopolític.

A diferència del sector doctrinal que encara es dedica a aplaudir aquesta indefinició legal (perquè, al seu parer, la concreció del concepte de les institucions jurídiques no és funció del legislador, sinó de la doctrina), crec que aquesta és precisament una de les llacunes legals més lamentables en les quals incorre la Llei de reforma i desenvolupament agraris.

Per això mateix, entenc que caldria superar aquesta mancança en una futura regulació legal de la concentració parcel·lària, principalment per aquests dos motius:

1) Perquè la concreció del concepte d'aquesta millora rural que s'ha d'aplicar a les comunitats autònomes regides per la Llei de reforma i desenvolupament agraris es converteix en una qüestió de vital importància quan es comprova que, si realment hom pretén aconseguir una implementació eficient de la normativa vigent (sense problemes afegits pels dubtes que sorgeixen en el moment de posar-la en pràctica), el primer que es necessita és tenir ben clar el concepte de la institució que s'ha d'inferir d'aquesta norma legal.

2) Perquè aquesta és la tècnica amb la qual s'està elaborant a hores d'ara la normativa més avançada, tant en l'àmbit comunitari com en l'àmbit intern. Per tant, crec que fóra aconsellable que s'apliqués el mateix criteri a la futura regulació de la concentració parcel·lària, com ja van fer molt de temps enrere els le-

gisladors d'altres països europeus molt més experimentats que el nostre en matèria de regulació de la concentració parcel·lària.

Les regulacions autonòmiques de la concentració parcel·lària aprovades fins ara —la major part de les quals, malauradament, han romàs fidels a un impenitent mimetisme acrític de la Llei estatal de reforma i desenvolupament agraris— també han omès sistemàticament la definició de *concentració parcel·lària*.

La incongruència jurídica d'aquest plantejament normatiu s'evidencia, per exemple, quan es comprova que la primera llei càntabra (Llei 4/1990, de 23 de març, sobre concentració parcel·lària, conservació d'obres, unitats mínimes de conreu i foment d'explotacions rendibles), sense fer una definició prèvia de la institució, inicia el seu articulat establint directament que «[e] procedimiento para llevar a cabo la concentración parcelaria [...] se regulará conforme a lo que determina la presente Ley».

No fóra més lògic que, primer de tot, es concretés què s'ha d'entendre per *concentració parcel·lària*, tenint en compte que encara no s'ha establert una concepció unitària d'aquesta institució jurídica ni en el si de la doctrina científica ni en el dret comparat, ni tan sols en el nostre dret intern?

Vet aquí un altre exemple que ens duu a la mateixa conclusió: la llei castellanolleonesa de la concentració parcel·lària (Llei 14/1990, de 18 de novembre, de concentració parcel·lària) també va caure en el mateix parany de donar per sobreentès el concepte d'aquesta millora rural. Però, a la llarga, l'administració gestora —tipa, suposo jo, de suportar els problemes fàctics que es derivaven d'aquesta indefinició legal— va acabar retent-se a l'evidència i finalment es va decidir a definir la concentració parcel·lària en l'article 1.2 de l'Ordre d'1 de setembre de 1992,<sup>1</sup> segons el qual «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 14/1990, armonizándose, en todo caso, con la conservación del medio natural».

Benvinguda sigui aquesta concisa definició, perquè, certament, rectificar és de savis, com assenyala la dita popular; però no crec que calguin grans esforços argumentals per a convèncer-se que, si finalment s'havia d'acabar definint la concentració parcel·lària en l'àmbit reglamentari, hagués estat molt millor establir aquesta definició en la mateixa llei de concentració parcel·lària, que té més rang jeràrquic com a norma jurídica.

1. Ordre d'1 de setembre de 1992, per la qual s'estableixen les normes reguladores per a l'aplicació de les avaluacions de l'impacte mediambiental (EIA) als processos de concentració parcel·lària. Observeu el to ecologista dels darrers mots del precepte transcrit, mitjançant els quals queda clara la superació de l'antiga concepció estatal de la concentració parcel·lària pel model ecocompatible de concentració parcel·lària que es deriva de l'article 45 de la Constitució.

De moment, tanmateix, els nostres legisladors encara no han assumit el criteri d'incloure la definició de *concentració parcel·lària* en llurs respectives regulacions d'aquesta institució jurídica, raó per la qual encara persisteix aquella inicial indefinició legal en la matèria.

És per això que, a la vista de les contradictòries concepcions doctrinals que ha exposat la doctrina espanyola de 1952 ençà, entenc que ja és arribat el moment d'intentar esbrinar pel nostre propi compte quin és el veritable concepte de *concentració parcel·lària* que s'ha d'inferir de la legislació vigent.

Aquesta tasca no és tan fàcil com podria semblar *prima facie*, perquè hem de tenir ben present que la Llei de reforma i desenvolupament agraris és una norma preconstitucional, i això ens obliga a reinterpretar adientment els seus preceptes a la claror de la Constitució de 1978 i del dret comunitari, objecte per al qual ens haurem de basar necessàriament en els criteris hermenèutics dictats fins ara per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, el Tribunal Suprem, el Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea (TJCE) i fins i tot el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), que —encara que pugui semblar-nos estrany— també ha tractat moltes vegades la millora rural que ara ens ocupa.

Així doncs, hem de començar dient que la jurisprudència dels anys setanta ja va haver d'avortar dràsticament les especulacions que es feien des de l'aleshores administració unitària estatal de la concentració parcel·lària sobre una concepció omnicomprendiva d'aquesta millora rural.

Moltes sentències d'aquells temps,<sup>2</sup> en efecte, van fer esment reiteradament del fonament bàsic de la concentració parcel·lària, cosa que feien transcrivint sistemàticament una puntualització en el sentit que la seva «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».

En un intent de concretar encara més la qüestió, la Sentència del Tribunal Suprem de 5 de febrer de 1985 (Arz. 994) resumia la jurisprudència vigent en la matèria amb la següent definició de la teleologia motivadora de les actuacions públiques de concentració parcel·lària: «[C]on 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.»

2. Vegeu, *inter alia*, les sentències del Tribunal Suprem de 6 d'octubre de 1976 (Arz. 4981), 24 de novembre de 1976 (Arz. 5956), 14 de desembre de 1976 (Arz. 6011) i 10 d'octubre de 1978 (Arz. 3326).

Aquesta és encara, a hores d'ara, la filosofia subjacent en tota la doctrina legal emesa en aquesta matèria pel Tribunal Suprem —que val a dir que en aquest punt es manifesta absolutament pacífica i diàfana—, la qual assumeix, sense esquerdes de cap mena, una concepció estricta de la concentració parcel·lària, cosa que significa una desautorització palmària i en tota regla dels excessos conceptuals evidenciats pels sectors de la dogmàtica i de la gestió pública d'aquella època daurada de la concentració parcel·lària, que no dubtaven a presentar indolentment aquesta millora rural com la panacea que havia de solucionar tota mena de problemàtica rural.

Val a dir que l'esmentada concepció jurisprudencial de la concentració parcel·lària és efectivament la que es dedueix de l'anàlisi sistematitzada de la Llei de reforma i desenvolupament agraris, que té els seus principals punts d'inflexió en l'article 5 (en el qual s'identifica la concentració parcel·lària com una més de les actuacions de l'Administració agrària), en l'article 171 (que concreta les condicions que han de concórrer en una zona perquè sigui procedent la realització d'aquesta millora rural) i, molt especialment, en l'article 173 (que sintetza la teleologia de les actuacions públiques de concentració parcel·lària que s'hi regulen).

Conjuminant tots aquests elements normatius i jurisprudencials amb els principis constitucionals, podem aventurar-nos a aportar la nostra pròpia i actualitzada definició de *concentració parcel·lària*, que hem d'aplicar a Catalunya *de lege lata* i que es concreta a continuació.

Així, la concentració parcel·lària, com una més de les eines de les quals disposen els poders públics per al foment del desenvolupament rural integrat i sostenible que propugna el dret comunitari, és l'actuació administrativa —declarada, per un decret (o, excepcionalment, per una ordre), d'utilitat pública i d'execució urgent, per raons agronòmiques i socials— que, a través d'un procediment administratiu especial pel que fa a les seves característiques agronòmiques i jurídiques (desenvolupat de manera totalment gratuïta però obligatòria per als interessats i amb ple respecte pels drets que els reconeix l'ordenament constitucional), duu a terme, tot respectant i millorant l'entorn natural, l'administració pública competent (sia estatal, sia autonòmica), mitjançant la reordenació de la propietat fundiària rústica de la zona afectada, de manera que les parcel·les aportades per cada propietari siguin agrupades en una sola finca («coto redondo») o en un reduït nombre de finques de reemplaçament, a les quals s'han de traslladar (en principi, inalterats) els drets reals i les altres situacions jurídiques que afectaven les parcel·les aportades, de manera que les finques adjudicades a cada propietari tinguin un valor equivalent al de les finques aportades per ell a la concentració.



El principal avantatge d'aquesta definició —tan eclèctica i descriptiva com la del meu mestre, Juan José Sanz Jarque, però plenament adaptada a l'ordenament constitucional vigent i al dret comunitari— és que conjumina les diferents aportacions doctrinals i jurisprudencials sobre la concentració parcel·lària amb una visió holística de la regulació que d'aquesta institució jurídica fa la Llei de reforma i desenvolupament agraris, de manera que concilia les principals característiques que, ara per ara, integren el concepte vigent d'aquesta millora rural, *de lege lata*.

#### 1.4. CARACTERÍSTIQUES ESSENCIALS QUE ES DERIVEN D'AQUESTA DEFINICIÓ HOLÍSTICA

D'acord amb la definició que acabem d'exposar, la concentració parcel·lària es caracteritza pels següents trets fonamentals.

##### 1.4.1. *Característiques relatives a l'ens gestor*

1) La concentració parcel·lària és una actuació administrativa, és a dir, una actuació de la qual s'ha de fer responsable una administració pública (sens perjudici que aquesta administració pugui externalitzar en part els seus serveis per a l'execució material de la concentració parcel·lària, com s'esdevé a Catalunya i a moltes altres comunitats autònomes).

De bell antuvi, fer aquesta primera remarca pot semblar una autèntica banalitat, però el cert és que la realitat ens demostra que no tothom ho té tan clar com ho hauria de tenir.

Això es comprova, per exemple, en el toc d'atenció que el justícia d'Aragó va haver de fer anys enrere a l'administració gestora aragonesa, quan encara externalitzava sistemàticament les seves tasques de concentració parcel·lària. L'esmentat defensor del poble va detectar que les empreses consultores que n'eren adjudicatàries s'extralimitaven tant en llurs funcions que fins i tot es permetien el luxe d'introduir modificacions en les bases definitives fermes, sense una resolució administrativa prèvia que justificués i emparés aitals modificacions, la qual cosa és absolutament inadmissible des del punt de vista jurídic, ja que les postestats administratives no es poden delegar a les empreses privades.

2) En concordança amb això que acabem de dir, ha de quedar clar que sempre s'ha de fer responsable de les actuacions de concentració parcel·lària l'administració pública competent en cada cas, àdhuc en el cas de les externalitzacions de les tasques de camp.

Respecte a aquesta qüestió, hem de puntualitzar que, contràriament al que se sol creure, no sempre ha de ser competent en la matèria una comunitat autònoma, sinó que també ho pot ser l'Estat.

L'Estat podria dur a terme les seves pròpies concentracions parcel·làries, prenent com a base l'article 149.24 de la Constitució, que li atribueix competència exclusiva per a les «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma».

Així, per citar un exemple que ens és ben proper, basant-se en l'ordre constitucional de repartiment de competències, l'Estat podria haver fet la concentració parcel·lària de les finques afectades per la línia de l'AVE de Madrid a la frontera francesa, perquè aquestes obres afecten el territori de diverses comunitats autònomes.

Podria haver-ho fet, certament; però no ho ha fet, entre altres raons perquè, a l'Estat espanyol, encara no s'ha aprovat una legislació ordinària com la que ja regeix a Bèlgica, a Suïssa i en altres països europeus (que obliguen a fer la concentració parcel·lària sempre que es construeixi una gran obra pública lineal). Però no és descartable —i àdhuc fóra recomanable— que en un futur s'acabi implantant també aquí una legislació com aquesta, que tan eficient s'està demostrant més enllà de les nostres fronteres.

3) Per a la creació d'una nova zona de concentració parcel·lària, ha de publicar-se un decret (o, si escau, una ordre) que declari aquestes actuacions públiques d'utilitat pública i d'execució urgent, per raons agronòmiques i socials, perquè així ho exigeixen els articles 171 i 172 LRDA.

4) En tot cas, la concentració s'ha de fer seguint necessàriament un procediment administratiu especial, que té un vessant agronòmic i un altre de naturalesa jurídica (i, d'acord amb això que acabem d'apuntar, l'administració gestora ha de controlar ambdós vessants al llarg de tot el procediment).

#### 1.4.2. *Característiques relatives als propietaris afectats*

1) A casa nostra —contràriament al que s'esdevé habitualment en el dret comparat— la concentració parcel·lària és totalment gratuïta per als propietaris afectats, perquè així ho estipulen explícitament els articles 171.4 LRDA (principi general de gratuïtat d'aquestes actuacions) i 239 LRDA (assumpció, per part de l'administració gestora de la concentració parcel·lària, de totes les despeses notariales i registrals, que, per cert, estan regides per uns aranzels reduïts establerts específicament a aquest efecte per aquest darrer precepte legal, desplegat pel Decret 2079/1971, de 23 de juliol [BOE, núm. 224, de 18 de setembre de 1971]).

2) Des de la data d'entrada en vigor del decret de creació d'una nova zona de concentració parcel·lària, aquesta millora rural, per imperatiu de l'article 171.3 LRDA, esdevé automàticament obligatòria per a totes les persones afectades (és a dir, per a tots els titulars de drets i altres situacions jurídiques establertes sobre les parcel·les incloses en el perímetre de concentració).

Encara més: aquestes actuacions també esdevenen obligatòries per a la mateixa administració gestora, atès que cada decret de creació d'una nova zona l'obliga no només a realitzar la concentració parcel·lària corresponent, sinó a dur a terme aquestes actuacions amb la màxima urgència possible.

Cal insistir en l'obligatorietat de la concentració parcel·lària per a totes les persones afectades, perquè encara hi ha propietaris que es pensen que si més del 4 % de les persones afectades s'hi oposen, la concentració no es pot dur a terme.

Ha de quedar ben clar que, des del punt de vista jurídic, això és radicalment fals, ja que la concentració parcel·lària ha de tirar endavant, per imperatiu legal, fins a la fi del procediment, mentre no es publiqui un nou decret que deixi sense efecte el decret de creació de la respectiva zona de concentració.

Sí que cal puntualitzar, tanmateix, que la concentració parcel·lària tan sols és obligatòria dins el perímetre que finalment sigui aprovat a les corresponents bases definitives fermes, i no dins el perímetre previst inicialment en el decret de concentració parcel·lària. Respecte a aquesta qüestió, hem de remarcar que el perímetre decretat inicialment és de caire provisional i, per tant, pot ésser objecte de modificacions posteriors, com a conseqüència de les inclusions, les exclusions i les modificacions que siguin autoritzades per l'administració gestora, de conformitat amb el que disposen a aquest efecte els articles 172, 187 i següents LRDA.

3) Com totes les actuacions administratives, la concentració parcel·lària s'ha de fer amb ple respecte pels drets i interessos legítims que l'ordenament constitucional garanteix a les persones afectades.

Això podria semblar una obvietat, però és cert que, analitzant les sentències del Tribunal Suprem i dels altres tribunals que han jutjat qüestions relacionades amb la concentració parcel·lària, es comprova que els gestors d'aquestes actuacions públiques no sempre tenen tan clar quins són els límits de les prerogatives administratives que exerceixen.

Massa sovint, en efecte, es comprova que aquests gestors s'extralimiten clarament en l'exercici de llurs funcions, guiats per un malaltís prurit de defensa a ultrança dels interessos de l'administració per a la qual treballen.

Costa molt fer entendre als que tenen aquest prurit que estan actuant al marge del dret, perquè encara no han assumit que la Constitució obliga a substituir

el model d'administració autàrquica i prepotent de temps passats pel *nou model d'administració servicial*, com assenyala molt adientment l'exposició de motius de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

A més a més, els gestors en qüestió encara no han entès que —com ha assenyalat reiteradament el Tribunal Europeu de Drets Humans en les seves sentències— ara ja no sempre prevalen els interessos generals sobre els particulars, sinó que les actuacions de les administracions públiques s'han de guiar pel principi general de ponderació dels diferents interessos que intervinguin, siguin públics o privats.

El Tribunal Suprem també s'ha fet ressò d'aquest principi rector i l'ha aplicat en concret en l'àmbit de la gestió de la concentració parcel·lària, amb exemples tan clars com aquests dos:

— En el cas de les aportacions de finques úniques a la concentració, l'alt tribunal ha deixat ben clar que l'Administració està obligada a accedir a la sol·licitud d'exclusió que formulin els propietaris d'una finca única, quan els tècnics de l'administració gestora no puguin demostrar que la inclusió de la finca en qüestió és absolutament necessària per a la realització de la concentració parcel·lària en curs (vegeu, p. ex., la Sentència del Tribunal Suprem de 17 de maig de 2000 [RJ 2000\43129]).

— En el cas dels filtres a la interposició de recursos contra l'acord de concentració parcel·lària, que tradicionalment s'han imposat als recurrents, basant-se en l'article 218.1 LRDA, el Tribunal Suprem ha deixat nítidament establert —si més no, de 1985 ençà— que l'aplicació *ad pedem literae* d'aquest precepte fóra obertament inconstitucional, ja que significaria una clara vulneració del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

4) Les finques de reemplaçament que rebí cadascun dels propietaris afectats han de tenir un valor equivalent al de les finques que van aportar a la concentració.

És així com s'ha d'interpretar —d'acord amb la doctrina legal dominant— el principi d'equivalència (o d'igualtat, en la terminologia de l'article 173 LRDA).

Cal remarcar, respecte a aquesta qüestió, que l'article 202 LRDA autoritza l'administració gestora d'aquestes actuacions a establir dos tipus de deduccions acumulatives:

— Una deducció general (article 202.1 LRDA), de fins al 3 %, per a l'ajustament de les adjudicacions.

De fet, aquesta primera deducció estava prevista inicialment per a facilitar les tasques de reordenació de la propietat fundiària, però, a la pràctica, sol servir tant per a la correcció d'errades (així ho autoritza expressament l'article 206 LRDA)

com per a la resolució dels recursos administratius i l'execució de les sentències (finalitats igualment autoritzades pels articles 218.2 i 232 de la mateixa norma legal).

Val a dir que l'administració gestora no es queda els terrenys objecte d'aquesta deducció, sinó que les terres que resten un cop acomplertes aquestes finalitats (les anomenades *terres sobrants de la massa comuna*) són cedides posteriorment a l'ajuntament afectat en cada cas, per tal que les dediqui a finalitats d'interès general agrari que beneficiïn el conjunt de les persones afectades.

— Una segona deducció per a la realització de les obres d'interès general que s'hagin de fer a la zona amb motiu de la concentració parcel·lària.

Val a dir que aquesta deducció només es pot aplicar a les obres d'interès general esmentades en l'article 62 LRDA.

Aquestes obres d'interès general —que habitualment acompanyen les actuacions de concentració parcel·lària en qualitat d'obres connexes— solen consistir en la construcció de noves xarxes de camins rurals i desguassos, així com en la modificació i/o restitució dels camins ramaders que travessen la zona (o que haurien de travessar-la, ja que de vegades aquests camins han desaparegut o han quedat reduïts a la mínima expressió).

He de puntualitzar que aquestes dues són les úniques deduccions legalment admissibles en totes les concentracions parcel·làries regides per la Llei de reforma i desenvolupament agraris, i que, per imperatiu legal *ex* article 202.3 d'aquesta, la suma total d'ambdues deduccions mai no pot ultrapassar el llindar de la sisena part del valor de les parcel·les aportades.

Per tant, la resta de les deduccions que l'administració gestora pretengui imposar per a finalitats diferents de les esmentades, són nul·les de ple dret, com ha tingut ocasió de remarcar en les seves sentències el Tribunal Suprem.

#### 1.4.3. *Característiques relatives a l'objecte material de la concentració*

1) Des d'un punt de vista material, la concentració parcel·lària espanyola té com a objecte exclusiu la reordenació de terrenys rústics.

Cal puntualitzar respecte a aquesta qüestió que aquesta és una característica específica de la concentració parcel·lària espanyola i que no té equivalència en altres països dels nostre entorn sociopolític, com ara Bèlgica o Suïssa, on també s'admet amb normalitat la concentració parcel·lària de terrenys urbans o urbanitzables.

Però, encara que ens pugui semblar força incongruent, així ho disposa el nostre dret vigent. Per tant —ens agradi o no—, hem de respectar estrictament

aquest principi d'exclusivitat en les nostres operacions concentradores, com també ha remarcat insistentment el Tribunal Suprem, d'acord amb la jurisprudència del qual la concentració de finques urbanes o urbanitzables és nul·la de ple dret.

2) La concentració parcel·lària millora les estructures rurals, especialment pel que fa a la mida i la forma de les finques concentrades i als seus necessaris accessos a la via pública, sens perjudici de les obres esmentades de reforma de les xarxes de camins i desguassos o de revisió del traçat dels camins ramaders que travessen la zona.

3) La concentració parcel·lària abasta tot el perímetre de la zona de concentració, però cal tenir en compte que aquest perímetre no queda definit totalment fins al moment procedimental de la fermesa de les bases definitives i que, fins i tot dins d'aquest perímetre finalment autoritzat, pot haver-hi parcel·les que quedin excloses de la concentració, perquè així ho preveuen explícitament l'article 185 LRDA (per als béns de domini públic, incloent-hi els béns comuns) i l'article 187 LRDA (per a la resta dels béns rurals).

4) La concentració parcel·lària s'ha d'implementar agrupant les diferents parcel·les de cada propietari en una sola finca o en el nombre més reduït de finques que sigui possible en cada cas, per a la qual cosa sempre s'ha d'intentar atendre les preferències manifestades pels mateixos interessats en els respectius fulls de suggeriments.

No cal dir que l'opció ideal fóra que cada propietari acabés tenint assignada una sola finca de reemplaçament, però això és un objectiu utòpic.

L'article 173 LRDA es refereix a aquesta opció com l'objectiu del «coto redondo», el concepte del qual s'inclou en l'article 23.1 de la mateixa norma legal, que diu així:

Se procurará que la total superficie de cada una de las unidades que adjudique el Instituto forme coto redondo, bajo cuya denominación se comprende un solo cuerpo o pieza de terreno limitada por un lindero continuo.

Aquest objectiu, a més a més que no és sempre abastable, no és exigible per a cadascun dels propietaris afectats i en cadascuna de les zones de concentració parcel·lària, sinó que és tan sols una fita vers la qual s'ha d'orientar la praxi administrativa de l'administració gestora de la concentració, com molt encertadament ha remarcat el Tribunal Suprem.

Respecte a aquesta qüestió, cal recordar que l'article 173 LRDA diu que «se procurará» acomplir aquest objectiu, però no l'imposa en absolut com una *conditio sine qua non* per a la legalitat de la concentració parcel·lària.

5) En principi, els drets reals i altres situacions jurídiques que afecten les parcel·les aportades pels propietaris afectats per la concentració s'han de traslladar inalterats a les finques de reemplaçament, d'acord amb les disposicions de la Llei de reforma i desenvolupament agraris.

Ara bé, com en el cas anterior, aquest principi no s'ha d'interpretar *ad pedem literae*, puix que la mateixa llei de reforma i desenvolupament agraris ja preveu tot un seguit de supòsits pràctics en els quals el trasllat de drets i càrregues a les noves finques sí que pot significar una alteració més o menys substancial, com ja hem vist anteriorment.

Respecte a aquesta qüestió, hem d'insistir que, tot i que la doctrina tradicional sols considerava exclòs d'aquest principi de trasllat inalterat el supòsit més evident, que és el de les servituds predials (és a dir, les servituds vinculades a la terra, com ara les servituds de pas o les d'aqüeducte), és cert que també hi ha altres supòsits legals en què igualment no s'aplica aquest principi.

De fet, sembla que ni el mateix legislador creu en una aplicació maximalista del principi de trasllat inalterat. Així, per exemple, el mateix article 230 LRDA (que estableix aquesta suposada inalterabilitat) obre dues vies d'excepció d'aquest principi, amb la qual cosa el fa molt menys imperatiu del que podria semblar *prima facie*:

— Pel que fa a les servituds predials, estableix que «se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad», és a dir, que resten subjectes a tota mena de modificacions.

— Pel que fa als drets reals i altres situacions jurídiques, disposa que han de passar inalterats a les finques de reemplaçament, però matisa tot seguit que ho han de fer «del modo y con las circunstancias que establece la presente Ley».

Això ens remet, per exemple, a excepcions tan significatives com les previstes en els preceptes següents:

— Article 231 LRDA, relatiu als drets d'arrendament i parceria. Segons aquest precepte legal, fins al moment de la presa de possessió de les noves finques, «[l]os arrendatarios y aparceros tendrán derecho a la rescisión de sus contratos sin pagar indemnización en el caso de que no les conviniera la finca de reemplazo donde hayan de instalarse. Este derecho sólo será ejercitable antes de la toma de posesión de la finca de reemplazo.»

— Article 232 LRDA, segons el qual «[l]os derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque éstas sean firmes, pero sólo podrán hacerse efectivos, por la vía judicial ordinaria y con sujeción a las normas de este artículo, sobre las fincas de reemplazo

adjudicadas a quien en las bases apareciera como titular de las parcelas de procedencia objeto de tales derechos o situaciones antes de la concentración y, en su caso, sobre la compensación en metálico a que se refiere el artículo 240».

## 2. EL CONCEPTE DE *CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA, DE LEGE FERENDA*

### 2.1. PER A UNA REDEFINICIÓ DEL CONCEPTE DE *CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA, DE LEGE FERENDA*

En el decurs de la segona meitat del segle XX i principis del XXI, l'Estat espanyol ha viscut una profunda mutació de les circumstàncies que van condicionar, al seu moment, les múltiples normes reguladores de la concentració parcel·lària espanyola, que finalment es van acabar refonent en els preceptes que la Llei de reforma i desenvolupament agraris dedica a la regulació de la institució,<sup>3</sup> llei que, encara que petrificada, continua essent la norma legal que regeix a hores d'ara les nostres concentracions parcel·làries.

La mutació circumstancial esmentada s'ha produït al quàdruple nivell que exposaré tot seguit.

#### 2.1.1. *Canvis en l'àmbit jurídic*

El principal canvi s'ha produït en l'àmbit constitucional, amb la substitució de les antigues «leyes fundamentales del movimiento» (en les quals es va haver d'inspirar necessàriament la Llei de reforma i desenvolupament agraris —això, ho hem de tenir ben present quan llegim els seus preceptes—) per una constitució democràtica que, amb tots els seus defectes, ha possibilitat la implantació de l'estat autonòmic actual.

Aquesta és, sens dubte, la innovació jurídica més remarcable. Però també hem de comptar amb les mutacions produïdes en la legislació ordinària, directament o indirectament relacionada amb la concentració parcel·lària. Heus-ne aquí alguns exemples:

3. Cal remarcar que la regulació de la concentració parcel·lària de la Llei de reforma i desenvolupament agraris és hereva de la regulació inclosa en la primera i experimental Llei de la concentració parcel·lària de 20 de desembre de 1952, que posteriorment va anar evolucionant per mitjà d'altres normes, entre les quals destaquen el Decret llei de 5 de març de 1954 i les lleis de 10 d'agost de 1955 i 8 de novembre de 1962.



— L'anomenada *Llei de procediment administratiu* (la tradicional LPA) ha estat superada per la vigent Llei 30/1992, de 26 de novembre, que ha implantat un model constitucional d'administració pública, la qual es caracteritza per ser menys prepotent i més servicial que l'administració típicament franquista que havíem patit anteriorment.

— La reordenació dels camins ramaders que travessen les zones de concentració parcel·lària han passat a regir-se per la Llei 3/1995, de 23 de març, de camins ramaders, que és molt més ecocompatible que la regulació anterior.

— La Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, ha redefinit els objectius de la política agrària d'acord amb els objectius renovats de la nova política agrícola comuna (PAC) comunitària.

— El Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació de l'impacte ambiental, en la seva redacció actual, que fou aprovada per la Llei 6/2001, de 8 de maig, ha introduït la novetat de sotmetre a la preceptiva avaluació de l'impacte ambiental les concentracions parcel·làries de les zones de protecció mediambiental especial.

Val a dir que, durant uns mesos, aquesta obligatorietat fins i tot es va estendre a les concentracions parcel·làries de més de tres-centes hectàrees (és a dir, a la pràctica totalitat de les concentracions que es duïen a terme a casa nostra), amb la redacció introduïda pel Reial decret llei 9/2000, de 6 d'octubre, de modificació del Reial decret legislatiu 1302/1986, ja esmentat. Però va ésser un foc d'encenalls que no va tenir cap virtualitat pràctica, perquè la citada Llei 6/2001, de 8 de maig, va tornar a suprimir aquesta obligatorietat quan va retirar de l'annex I les esmentades concentracions parcel·làries de més de tres-centes hectàrees.

### 2.1.2. *Canvis en els àmbits polític i administratiu*

En aquests àmbits, es va passar d'un règim dictatorial, autocràtic i d'administració estatal centralitzada (amb una administració local totalment sotmesa a l'Administració central) al règim democràtic actual, en el qual conviuen una pluralitat d'administracions públiques, cadascuna amb les seves pròpies competències, l'autonomia de les quals garanteixen la Constitució i tractats internacionals com ara la Carta Europea de l'Autonomia Local.

### 2.1.3. *Canvis en l'àmbit socioeconòmic*

D'una banda, és fàcilment constatable que l'agricultura ja no constitueix —com ho feia abans— el principal vector de l'economia catalana.

De l'altra, també és evident que s'ha produït un augment del nivell de vida de la nostra població, alhora que el camp s'ha mecanitzat i s'hi han incorporat noves tècniques de producció, de transformació i de comercialització dels productes agraris.

#### 2.1.4. *Canvis en l'àmbit internacional*

El sector agrari s'ha vist convulsionat per fenòmens exògens, com ara la globalització de l'economia i la incorporació de l'Estat espanyol a la Comunitat Europea (que, al seu torn, també està immersa en un continu i convulsiu procés de transformació).<sup>4</sup>

Cal tenir en compte, respecte a aquesta qüestió, que les noves tendències comunitàries de la PAC sobre el medi ambient i el desenvolupament rural ens obliguen a inserir les actuacions públiques de concentració parcel·lària en la planificació global del desenvolupament rural integrat i sostenible que propugna el dret comunitari, i a dedicar una atenció especial a la protecció i la millora de l'entorn natural de les zones objecte de concentració, cosa que no es feia anteriorment.

Davant tants —i tan substancials— canvis estructurals, normatius i sociopolítics, tenim tres alternatives entre les quals podem elegir, pel que fa a la gestió de les actuacions de concentració parcel·lària:

a) La còmoda postura conformista adoptada fins ara pel legislador estatal, que no ha fet absolutament cap esforç per a renovar la institució de 1973 ençà.

Aquesta primera actitud no sembla gaire seriosa, perquè impedeix una actualització completa i ben sistematitzada del règim jurídic de la concentració parcel·lària.

Cal tenir en compte, respecte a aquesta qüestió, que hi ha aspectes d'aquesta institució jurídica (com ara la presidència de les comissions locals de concentració parcel·lària per part dels jutges, la destinació que cal donar a les terres

4. Cal tenir en compte l'evolució experimentada per la PAC de 1956 ençà. Amb l'Agenda 2000, s'ha convertit en una política comunitària amb uns objectius menys productivistes, més mediambientalista i més orientada al desenvolupament integral del món rural que no pas al desenvolupament agrari considerat aïlladament.

D'altra banda, els treballs preparatoris de la futura Agenda 2007 palesen que anem cap a una nova PAC amb vocació d'esdevenir una autèntica política agrària i rural comunitària.

Si finalment això es confirma, aquest seria el marc comunitari òptim per a la projecció de futur que aquí preveiem per a les actuacions públiques de concentració parcel·lària com a eina d'un desenvolupament rural integrat i sostenible.

sobrants de la concentració o la regulació de les concentracions que afecten el territori de diverses comunitats autònomes) que sols poden ésser regulats pel legislador estatal.

Tant és així que la Sentència del Tribunal Constitucional 150/1998, de 2 de juliol, va declarar inconstitucionals alguns dels preceptes de la Llei de concentració parcel·lària de Castella i Lleó (la Llei 14/1990, de 18 de novembre, de concentració parcel·lària), perquè el legislador autonòmic havia tingut la gosadia de penetrar en aqueixa àrea restringida de la regulació estatal que és la concentració parcel·lària, que li està vetada en virtut del vigent sistema constitucional de repartiment de competències.

En aquestes condicions, hem de dir que la vagància legislativa del Parlament espanyol pertorba greument i injustificadament la gestió de la concentració parcel·lària, ja que genera una problemàtica afegida que deriva precisament de la no-adequació de la Llei de reforma i desenvolupament agraris a la Constitució, al dret comunitari i a les demandes de la societat actual.

A més a més, aquesta fossilització de la Llei de reforma i desenvolupament agraris entorpeix el procés de millora de la qualitat de vida del món rural, amb la qual cosa es perd indolentment l'oportunitat de progrés que, sens dubte, es derivaria d'una regulació més moderna de la institució, en el marc de la vigent política comunitària de desenvolupament rural integrat i sostenible, que tendeix a una reducció substancial dels desequilibris que encara subsisteixen entre el món rural i les societats urbanes.

*b)* La postura derrotista dels que consideren que ja ha passat l'època de la concentració parcel·lària i que, per aquest motiu, el millor que es pot fer és oblidar-se d'aquest tipus d'actuacions públiques.

La passivitat de no poques de les comunitats autònomes amb relació a la concentració parcel·lària denota que —conscientment o inconscientment— aquest prejudici és ben present en bona part de l'Estat.

Els arguments predilectes dels qui opten conscientment per aquest posicionament passiu apunten fonamentalment que el foment de la productivitat ja és un objectiu caduc i, d'altra banda, remarquen que el minifundisme i la dispersió parcel·lària ja no constitueixen una problemàtica tan greu com la que constituïen a mitjan segle XX.

La fal·làcia del primer d'aquests arguments queda ben palesa quan s'oposa a aquest l'immens potencial de creixement que oferiria al món rural una institució de la concentració parcel·lària adaptada als temps presents i a les noves comemes que se li podrien afegir *de lege ferenda*, prenent com a base la Constitució de 1978 i el dret comunitari.

Al seu torn, el segon argument esmentat sembla més aviat una excusa de

mal pagador, ideada amb l'única finalitat de justificar una inactivitat institucional que es fa molt difícil de justificar.

Aquest pseudoargument, a més a més, queda igualment desvirtuat quan es comprova la realitat de països amb molts més anys d'experiència concentradora que el nostre i que, malgrat això, continuen concentrant (i àdhuc reconcentrant) llurs respectives propietats rústiques, perquè consideren que aquestes actuacions de concentració continuen essent absolutament necessàries per al redreçament de l'espai i per a la millora de l'economia rural.

Respecte a aquesta qüestió, podríem posar exemples tan significatius com el d'Alemanya, que té una llista tan llarga de territoris en espera de la concentració parcel·lària que l'administració gestora ja no dona l'abast, raó per la qual molts pobles s'han acabat decantant per la concentració parcel·lària privada.

El mateix podríem dir d'Holanda, país en el qual l'any 1958 es va implantar un dràstic pla plurianual d'actuacions de concentració parcel·lària (l'anomenat *Long-term programme for land consolidation*). En aquest pla es va haver de fixar un ordre de prioritat per a l'accés a la concentració parcel·lària, atès que hi havia llistes d'espera fins a l'any 2010, perquè l'administració gestora se sentia incapaç d'assumir més concentracions per any de les previstes en aquest pla plurianual.

El que sí que resultaria desfasat i insostenible, en les actuals circumstàncies internes i externes dels nostre país, seria l'entestament impenitent en un model de concentració parcel·lària ultraproductivista —com era la dels primers temps, orientada exclusivament a l'increment il·limitat (costi el que costi) de la competitivitat de les explotacions agràries—, perquè la Constitució i el dret comunitari ens obliguen a evitar les defetes mediambientals provocades per la concentració parcel·lària i a aprofitar aquestes actuacions per a redreçar i àdhuc millorar l'entorn natural de la zona.

En definitiva, s'ha d'abandonar per sempre més el tradicional sistema concentrador de la *tabula rasa*, generat temps enrere per uns tècnics de la concentració parcel·lària que es creïen amb el dret d'arrasar tot el que se'ls posés al davant i que destorbés els seus prepotents plans de concentració.

Però, si se supera aquesta forma prepotent i agressiva de materialització de la concentració parcel·lària (cosa que necessàriament s'haurà de fer a partir d'ara), és evident que aquesta millora rural —degudament renovada en la seva regulació— no sols té encara raó de ser, sinó que té davant un futur esplendorós.

Encara més: els recursos públics que s'aboquen a la concentració parcel·lària figuraran ben aviat —si no hi figuren ja— entre les inversions públiques amb una rendibilitat social més elevada.

D'altra banda, cal dir que, encara que aquesta institució restés sotmesa a la seva tradicional funció estricta de reducció del minifundisme i la dispersió par-

cel·lària, la concentració parcel·lària també tindria fonament, per a la seva subsistència, com a institució destinada a satisfer la necessitat que tenen les explotacions agràries de disposar de finques rústiques cada cop més grans, a fi i efecte de poder reduir al màxim les despeses de producció i així poder garantir la viabilitat econòmica d'eixes explotacions, especialment ara que ens enfrontem amb una creixent competència internacional, derivada de la globalització econòmica.

c) La postura possibilista i de futur, que propugna la renovació de la concentració parcel·lària, amb la consegüent adequació d'aquesta institució jurídica als dictàmens de la Constitució i del dret comunitari.

Entenc que aquesta és la postura més correcta respecte a aquesta qüestió, si es té en compte que la regulació de la concentració parcel·lària no pot romandre més temps al marge dels canvis de tota mena que ha experimentat la nostra societat des de la introducció d'aquesta institució a l'Estat espanyol, sinó que s'ha de modernitzar i d'adaptar a la nova realitat sociopolítica, jurídica i institucional, així com a l'actual sistema de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Per tal de poder atènyer aquesta fita, és imprescindible que els nostres leïsladors (l'estatal i els autonòmics) es decideixin finalment a escometre una reforma en profunditat de la regulació de la concentració parcel·lària, que, al meu parer, hauria d'abordar un triple objectiu:

— La necessària redefinició de la teleologia d'aquesta institució.

— La dessectorització de la institució, que permetria obrir-la al conjunt del món rural.

— L'assumpció de l'imperatiu comunitari d'aconseguir un alt grau de protecció i millora del medi ambient i del paisatge rural (que fins ara ha estat el més perjudicat per les actuacions de concentració parcel·lària, per la malaltissa afició dels tècnics als traçats rectilinis i a la destrucció injustificada dels marges i les espones de les finques objecte de concentració).

Dit això, pot semblar paradoxal que, després d'insistir tant en el concepte estricte de *concentració parcel·lària* —que encara ara inspira el règim jurídic de la institució, imposat per la Llei de reforma i desenvolupament agraris—, proposi una nova regulació que eixampli aquest concepte i doti aquesta institució d'una teleologia molt més àmplia i generosa.

Tanmateix, hi ha arguments suficients per a plantejar aquest canvi de rumb institucional i assumir —també al nostre país— una nova visió de la concentració parcel·lària, que, val a dir-ho, no és el resultat d'un somni utòpic d'una nit d'estiu, sinó que ja és una realitat constatable en altres països europeus, que l'estan experimentant satisfactòriament de molt de temps ençà.

Si he optat per aquesta tercera via alternativa és perquè estic plenament convençut que la concentració parcel·lària encara no ha demostrat, a casa nostra, tot el seu immens potencial de transformació coordinada de l'espai rural, de reequilibri territorial i de millora del medi ambient de què és capaç.

Països com ara Alemanya, França, Bèlgica, Holanda, Luxemburg, Portugal i Suïssa ja ens han passat al davant i ens han demostrat feiaentment que la concentració parcel·lària no necessàriament ha de restringir els seus objectius institucionals a l'estricta àmbit teleològic del sector agrari, sinó que també pot estendre els seus extraordinaris i evidents beneficis al conjunt del món rural, aplicada com a fórmula ideal per a l'arrelament de la població rural, amb la qual cosa s'evitaria el despoblament rural i es col·laboraria activament al reequilibri territorial del país.

Els nostres legisladors haurien d'entendre —com ja ho han entès els legisladors de més enllà de les nostres fronteres— que el futur del món rural ja no pot dependre exclusivament del sector agrari, sinó que hi ha moltes altres maneres de garantir aquest futur, sempre que hom estigui disposat a obrir la institució a tota la societat rural.

Si realment es vol revitalitzar l'espai rural, cal potenciar la diversificació econòmica, per a la qual cosa cal afavorir l'establiment d'indústries i de tota mena de serveis públics i privats. Per a aconseguir-ho, caldrà construir-hi unes infraestructures adequades, que afavoreixin la implantació d'eixos serveis comercials, educatius, sanitaris, de transport, etcètera, sense oblidar —això sí— de prendre les mesures necessàries de protecció del medi ambient, el paisatge rural i la natura en general.

En altres països europeus ja s'ha demostrat a bastament que la concentració parcel·lària pot contribuir activament a l'assoliment d'aquests ambiciosos objectius (encara que no constitueixin la seva principal finalitat institucional) per la via que és al seu abast, és a dir, per la via de facilitar la distribució de les finques rústiques de manera que restin espais adients per tal que les administracions competents en cada cas puguin implantar els serveis necessaris a cada zona de concentració.

Així, per exemple, es poden habilitar espais per a la construcció de polígons industrials o per a la construcció d'escoles, hospitals, parcs i tota mena de serveis, sense que calgui fer ús de la traumàtica i complicada via de l'expropiació forçosa.

Per a aconseguir-ho, els legisladors estatal i autonòmics haurien de fer l'esforç comú de renovar la normativa reguladora de la concentració parcel·lària —cadascun dins l'àmbit de llurs respectives competències. I per a assolir aquest objecte haurien de redefinir la teleologia de la institució, per tal que aquesta millora rural resti oberta a les noves exigències de la nostra societat, així com a les

perspectives de desenvolupament rural integrat i sostenible que es deriven de la Constitució i de l'ordenament comunitari.

Si, per contra, continuen entestats en una visió caduca i estereotipada de la concentració parcel·lària i continuen ignorant olímpicament aqueixos plantejaments renovadors, que tant d'èxit estan assolint més enllà dels Pirineus, estaran malbaratant l'immens potencial revitalitzador del món rural que podria oferir una concentració parcel·lària renovada i preparada per al futur. I, fins i tot, posaran en risc la continuïtat del cofinançament comunitari d'aquesta millora rural, que —com ja va advertir al seu moment la comunicació de la Comissió sobre els fons estructurals i sobre la seva coordinació amb el fons de cohesió—<sup>5</sup> resta condicionada a l'ecocompatibilitat d'aquestes actuacions.

En resum, hem de remarcar que ens trobem en un moment crucial, de canvis profunds a tots els àmbits, i una de les millors accions que els nostres legisladors podrien dur a terme per a fer front a aquests canvis fóra l'adaptació de la institució jurídica de la concentració parcel·lària a aquesta nova realitat.

A aquest efecte, caldria introduir una nova teleologia per tal que aquesta millora rural pogués contribuir més eficaçment a la creació d'unes condicions d'habitabilitat i de sostenibilitat del món rural que trenqués, com més aviat millor, la tendència actual al despoblament i al desequilibri territorial.

No es tractaria d'ignorar el concepte estricte de *concentració parcel·lària* (que continua i ha de continuar vinculat a la reordenació de la propietat fundiària), sinó d'atribuir a aquesta institució unes noves comeses que, sense defugir la funció que li és pròpia, li permetessin també assolir uns objectius més amplis, que ultrapassessin l'àmbit estricte de la viabilitat de les explotacions agràries (que, d'acord amb l'article 173 LRDA i amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, constitueix la finalitat primordial —si no l'única— que aquesta millora rural té encomanada a hores d'ara al nostre país).

5. Vegeu 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 de setembre de 1999).

La introducció d'aquest document oficial comunitari no deixa dubtes sobre l'existència d'un model ecocompatible de concentració parcel·lària (encara que no l'esmenti específicament), ja que, d'una banda, recorda 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», i, de l'altra, 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 referència a un model comunitari de concentració parcel·lària ecocompatible no podia ser més evident.

Aquesta nova visió de la concentració parcel·lària no es pot circumscriure solament a l'àmbit del sector agrari, sinó que ha de tenir un camp d'actuació molt més obert, perquè la institució, a més a més de permetre lluitar contra l'atomització i la dispersió de la propietat rústica, ha d'explotar el seu potencial intrínsec —encara inexplotat a casa nostra—, que la fa especialment indicada per a la consecució de moltes altres finalitats (que han adquirit una renovada importància amb la Constitució de 1978 i amb el dret comunitari), com ara la diversificació econòmica, el reequilibri territorial i la protecció i la millora del medi ambient i de l'entorn natural,<sup>6</sup> que en conjunt constitueixen l'objectiu cabdal del desenvolupament rural integrat i sostenible.

La diferència substancial entre aquest plantejament innovador i el de la faràndica concepció de la mal anomenada *concentració parcel·lària integral*<sup>7</sup> és que el replantejament de la institució que proposo parteix de la base que la reforma integral de la zona a la qual fa referència l'expressió grandiloqüent esmentada no és una missió exclusiva de la concentració parcel·lària, sinó que ha de ser el resultat lògic d'una actuació coordinada de totes les administracions involucrades, cadascuna en l'exercici de llurs respectives competències.

En definitiva, això que proposo és un replantejament dels objectius tradicionals de la concentració parcel·lària, de manera que s'ubiqui aquesta institució en l'espai just que en aquests moments li correspon assumir (que, al meu parer, és a mig camí entre l'estricta teleologia agrarista establerta en l'article 173 LRDA i les exorbitants i desmesurades funcions que pretenen fer-li assumir els partidaris de la tan anomenada *concentració parcel·lària integral*).

Al meu parer, la concentració parcel·lària ha d'ésser concebuda tan sols (i no és poca cosa) com una més de les moltes eines de què disposen les administracions públiques per a dur a terme l'esmentat desenvolupament rural integrat

6. L'autoritzat «Informe de la Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, «Senado», VI legislatura, sèrie I: *Boletín General*, núm. 803, de 16 de desembre de 1999) confirma aquest criteri dues vegades: en primer lloc, després de recordar el manament constitucional als poders públics perquè lluitin contra la discriminació de sectors deprimits, com ara l'agrari, indica que eixos poders públics han d'emprar «todos los instrumentos [per tant, també la concentració parcel·lària] locales, regionales, nacionales o supranacionales a su alcance»; en segon lloc, remarca que «cualquier política dirigida al desarrollo rural [per tant, també la concentració parcel·lària] 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».

7. Vegeu, per a tots, Aimé de LEEUW, «Legislación sobre concentración parcelaria en algunos países miembros de las Comunidades Europeas», *IRYDA-Información*, núm. 25 (gener-març 1978), p. 100, i María Asunción PALACIOS AYECHU, *Régimen jurídico de la concentración parcelaria*, tesi doctoral inèdita, defensada l'any 1986 a la Universitat de Navarra, p. 31.



i sostenible, que és un dels objectius cabdals del dret comunitari i que igualment té cabuda en el nostre ordenament constitucional.

No es tracta d'inventar res de nou, perquè aquesta nova visió de la concentració parcel·lària ja és una realitat en molts països del nostre entorn sociopolític i geogràfic. De fet, ha estat acollida en el primer dels articles de les lleis sobre la concentració parcel·lària de països tan diferents com Bèlgica (Llei de 22 de juliol de 1970, «relative au remembrement légal de biens ruraux»), Portugal (Decret llei 384/1988, de 25 d'octubre, pel qual s'estableix el nou règim d'«emparcelamento rural») i fins i tot el Marroc (*Dahir* núm. 1-62-105, de 27 *Moharram* 1382 [30 juny 1962], «relatif au remembrement rural», modificada per la Llei de 25 de juliol de 1969 [*Dahir* núm. 1-69-32, de 10 *Joumada* 1389]).

Mereix un esment especial, en aquest sentit, la regulació aprovada pel legislador lusità a la darrereria del segle XX, ja que, partint del convenciment que aquesta és la manera més encertada d'entendre avui en dia la institució —i fent una referència explícita als principis comunitaris i constitucionals que condicionen actualment la regulació i el desenvolupament fàctic de les actuacions de concentració parcel·lària (detall, per cert, que no apareix en cap altra de les legislacions analitzades)—, declara formalment la seva inequívoca voluntat de reconduir el concepte de *concentració parcel·lària* i d'explotar al màxim l'immens potencial que té aquesta millora rural per a la conservació i millora del medi ambient de la zona afectada en cada cas.

L'exposició de motius de la llei de concentració parcel·lària en qüestió (Decret llei 384/1988, de 25 d'octubre, pel qual s'estableix el nou règim d'«emparcelamento rural») ho expressa cristal·linament i sense cap tipus de dubte quan presenta el primer dels objectius d'aquesta norma renovadora de la regulació lusitana de la concentració parcel·lària: «[R]edefinir 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, alinea d), da Constituição da República Portuguesa, Directiva nº 85/377-CEE, de 27 de Junho de 1985, e artigo 13º, nº 1, da Lei nº 11/87, de 7 de Abril - Lei de Bases do Ambiente).»

Concebuda i regulada d'aquesta manera, la concentració parcel·lària contribuiria molt més eficaçment a evitar el despoblament rural i, en conseqüència, es convertiria en un inestimable instrument de reequilibri territorial per al nostre país, com ja ho és fora de les nostres fronteres.

## 2.2. TRETOS DEFINIDORS QUE HAURIEN DE CARACTERITZAR LA NOVA REGULACIÓ DE LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA

### 2.2.1. *La consideració de la concentració parcel·lària com un més dels instruments d'impuls del desenvolupament rural integrat i sostenible*

Fugint d'antics sofismes que —amb més entusiasme que no pas encert— presentaven la concentració parcel·lària com la panacea de tota la problemàtica que pateixen els professionals agraris,<sup>8</sup> entenc que aquesta institució jurídica s'hauria de reconduir en un doble sentit:

— Primer de tot, caldria reconduir aquesta millora rural als seus propis termes; això vol dir assumir que la concentració parcel·lària no és omnicomprendiva, sinó que té les seves pròpies limitacions intrínseques, i que no és la panacea que ha de solucionar tots els mals de la nostra pagesia, sinó que constitueix tan sols una més de les eines de què disposen les administracions públiques per a la resolució de la complexa problemàtica que pateix el món rural.

— En segon lloc i un cop assumides eixes limitacions conceptuals, el que no es pot fer és considerar la concentració parcel·lària com una millora que va pel seu compte, aïllada de la resta de les actuacions que duen a terme els poders públics a la mateixa zona objecte de la concentració.

Ben al contrari, cal entendre que es tracta d'una eina interrelacionada amb totes les altres que s'empren en el marc global de la política de desenvolupament rural integrat i sostenible, perquè sols així es poden optimitzar els recursos públics disponibles a aquest efecte, per a la qual cosa cal aprofitar al màxim l'efecte sinèrgic de totes aquestes actuacions públiques.

Això significa que, *de lege ferenda*, s'haurien de substituir els tradicionals objectius estrictament agraris de l'article 173 LRDA per una teleologia més enriquidora i generosa, oberta a totes les necessitats de la zona que s'ha de concentrar, com ja s'està fent als països més avançats en la matèria.<sup>9</sup>

8. Vegeu, per a tots, Ángel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, Madrid, Publicaciones Españolas, 1957, p. 28.

9. Aquest és el criteri que s'està aplicant a Alemanya (cfr. *Office National du Remembrement: Le remembrement des biens ruraux*, Luxemburg, ONR, 1990, p. 94-102), on la concentració parcel·lària ha passat de ser una eina de racionalització de les explotacions agràries a ser una operació coordinada amb altres de diferent signe, el nexa d'unió de les quals és una encertada política integrada de desenvolupament rural i d'ordenació territorial.

Quelcom semblant s'està fent a Suïssa, on l'administració gestora de la concentració parcel·lària ens ha assegurat per escrit que ja no pensa fer més concentracions de manera aïllada, sinó que les farà totes partint de la base que la concentració parcel·lària és una operació que ha d'estar interrelacionada amb altres actuacions públiques que s'han de fer al mateix territori.

Això és justament el que s'infereix del dret comunitari, segons la filosofia d'actuació explicitada de manera inequívoca en l'article 39.3 del Reglament (CE) 1750/1999, de 23 de juliol,<sup>10</sup> en el qual es conceptua la concentració parcel·lària com una més de les operacions que mereixen la qualificació jurídica d'*intervencions públiques similars d'ordenació territorial*.

Això comporta la necessitat d'una coordinació efectiva de totes les actuacions que es duen a terme a la zona objecte de la concentració —sigui quina sigui l'administració gestora que les hagi de dur a terme— i, en qualsevol cas, significa que cal evitar que les actuacions de concentració parcel·lària acabin destruint o desnaturalitzant les mesures de protecció del medi ambient que hi hagin aplicat abans altres administracions públiques, com ha recomanat insistentment el Consell d'Europa a tots els seus estats membres.<sup>11</sup>

Fóra molt convenient que els nostres legisladors i gestors de la concentració parcel·lària prenguessin nota de tot plegat, perquè, els agradi o no, aquesta és sens dubte la perspectiva de futur d'aquesta institució jurídica, que, per això mateix, tard o d'hora s'acabarà imposant ineluctablement al nostre país, com ja ho ha fet en altres països comunitaris i extracomunitaris.

### 2.2.2. *El caràcter ecocompatible de les actuacions de concentració parcel·lària*

La nova concepció de la concentració parcel·lària que proposo ha de partir de la consideració d'aquesta millora com una eina de protecció i millora del medi ambient, el paisatge rural i la naturalesa en general.

Originàriament, els gestors de la concentració —d'acord amb la normativa vigent en aquell moment— perseguien apassionadament l'objectiu de la màxima productivitat de les explotacions agràries a tot preu, sense prestar atenció a les repercussions negatives que es podien derivar de les seves actuacions sobre l'entorn natural.

10. Vegeu l'anomenat «Reglamento (CE) núm. 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)».

11. Vegeu el punt 2 de la «Recommandation núm. 71 (1998) concernant les lignes directrices sur la protection et la gestion des habitats au moyen des systemes privés ou volontaires», aprovada el 4 de desembre de 1998 pel Comitè Permanent de la Convention Relative à la Conservation de la Vie Sauvage et du Milieu Naturel de l'Europe (Convenció de Berna), on s'insta els governs 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».

Les conseqüències nefastes d'aquesta manera d'actuar es poden comprovar encara ara en moltes zones concentrades de l'Estat espanyol, en les quals són evidents la supressió de marges i espones, l'arrencada sistemàtica d'arbres i arbustos, el traçat rectilini (fet amb esquadra i cartabó) de finques i camins i, en definitiva, tot tipus d'agressions a l'entorn natural, cosa que provoca un estremidor efecte simplificador del paisatge que resulta absolutament incompatible amb els manaments constitucionals i comunitaris de protecció, recuperació i millora del medi ambient.

En altres països també s'han produït agressions mediambientals de difícil reparació, seguint el principi del foment a ultrança de la productivitat agrària. Però el model agrari ultraproductivista, que va propiciar aquestes desfetes mediambientals, en el marc de les actuacions de concentració parcel·lària ja ha estat superat per un nou estil de concentrar, menys productivista i més respectuós amb les noves tendències de la PAC (iniciades amb la reforma del 1992 i consolidades més endavant, a partir de la filosofia mediambientalista de l'Agenda 2000 i de la normativa comunitària que ha derivat d'aquesta, segons la qual la protecció del medi ambient ha d'inspirar necessàriament totes les polítiques comunitàries i, per tant, també la política de concentració parcel·lària).

Aquesta beneficiosa influència comunitària —unida a l'augment progressiu de la consciència mediambiental de la societat europea— ha afavorit la implantació d'una concepció de la concentració parcel·lària molt més equilibrada, de la qual, tard o d'hora (i com més aviat millor), s'hauran de fer ressò els nostres legisladors estatal i autonòmics.

Per tal d'aconseguir la plena efectivitat d'aquesta nova concepció, caldrà que tant els legisladors esmentats com els gestors d'aquesta millora rural assumeixin una vegada per totes que no es pot permetre que la concentració parcel·lària continuï provocant els estralls mediambientals als quals ens té malauradament acostumats.

Però amb això no n'hi hauria prou. Cal anar encara més lluny i assumir també l'immens potencial que té —o podria tenir— aquesta institució no sols per a la conservació, sinó també per a la millora del paisatge rural i de la naturalesa en general.

Per poc que s'intentés aprofitar en aquest sentit l'efecte sinèrgic d'aquesta millora rural amb totes les altres actuacions de desenvolupament rural que es fessin a la mateixa zona, es podria aconseguir un considerable redreçament del paisatge de les zones de concentració parcel·lària (amb la qual cosa, de retruc, s'aconseguiria la desitjable reconciliació de l'activitat agrària amb el seu entorn natural), amb uns costos econòmics relativament reduïts.

És clar que, per a aconseguir-ho, abans que res s'haurien de canviar els tradicionals hàbits d'actuació de les nostres administracions gestores, la qual cosa no és gens fàcil, perquè hi ha intenses inèrcies gestores que juguen en contra d'aquest canvi.

En tot cas, hem de remarcar que la instrumentació de la concentració parcel·lària com a eina complementària de protecció i millora del medi ambient no és tan sols un desideratium del conferenciant, sinó que és també una imposició de la nostra constitució i del dret comunitari, ordenaments jurídics dels quals es poden extreure respecte a aquesta qüestió dues idees cabdals:

1) L'ecocompatibilitat de la concentració parcel·lària és una exigència que deriva del manament constitucional de l'article 45 de la Constitució, segons el qual «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».

Així doncs, superant la llacuna legal en què en aquest aspecte incorre la Llei de reforma i desenvolupament agraris, les nostres actuacions de concentració parcel·lària han d'ésser obligatòriament ecocompatibles, per imperatiu constitucional. Ho han de ser en un doble sentit:

— D'una banda, s'han d'acabar una vegada per totes les típiques pràctiques concentradores destructores del paisatge i dels hàbitats naturals, que fins ara han caracteritzat la concentració parcel·lària espanyola.

— D'altra banda, la gestió de la concentració parcel·lària no s'ha de limitar a no perjudicar l'entorn natural de les zones concentrades, sinó que ha d'adoptar una postura proactiva a favor de la restauració i la millora d'aquest entorn natural.

2) A una conclusió similar ens duu l'anàlisi del dret comunitari.

— Ja ho va advertir la francesa Claudia Pinto Ferreira,<sup>12</sup> segons la qual «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'État membre». No cal dir que assumeixo plenament aquest argument.

— Per la meua banda, encara hi afegiria un altre fonament jurídic, puix que el Reglament (CE) núm. 2085/1993, de 23 de juliol, també va deixar ben

12. Claudia PINTO FERREIRA, *Glossaire espagnol-français: le remembrement, français-espagnol, 51 notions*, obra dirigida per Antonio Argüeso i accessible per Internet (<http://www.aupelf.fr/termisti/data/remembre/index.htm>), notion 14.

clar que el model ecocompatible de concentració parcel·lària és l'únic que dóna dret al cofinançament comunitari d'aquestes actuacions públiques.<sup>13</sup> A aquest efecte, l'article 5 del Reglament disposa que els fons estructurals només poden cofinançar «la concentración parcelaria, en condiciones compatibles con la preservación del paisaje y del entorno natural de las explotaciones agrícolas y forestales».

— L'actual orientació del dret comunitari confirma sistemàticament aquest criteri jurídic, a mesura que es van implementant les enriquidores idees mediambientals prefixades en l'Agenda 2000, que —com és prou sabut— partia de la base que totes les polítiques comunitàries han d'estar imbuïdes necessàriament d'un indubtable caire de protecció i millora del medi ambient i de l'entorn natural.

— Les directrius que va establir al seu moment la Comissió en la seva «Comunicación de 1999 para la implementación de los programas de desarrollo rural o de reconversión durante el período 2000-2006»,<sup>14</sup> demostren clarament que les instàncies comunitàries més altes també estan plenament conscienciades respecte a aquesta qüestió.

Després de fer referència a la confirmació, per part del Consell Europeu de Viena, de la prioritat política de la integració del medi ambient en les polítiques estructurals i agrícoles, la comunicació esmentada conclou 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».

Atès que una d'eixes mesures que gaudeixen del cofinançament comunitari en qüestió és precisament la concentració parcel·lària, no cal ser jurista per arribar a la conclusió òbvia que ja no es pot posposar més la implantació a casa nostra del model ecocompatible de la concentració parcel·lària, puix que és evident que el model productivista (aplicat tradicionalment al nostre país, prenent com a base els articles 173 i concordants LRDA) no s'adiu amb aquesta imposició mediambiental del dret comunitari, que, com acabo de remarcar, té un claríssim fonament jurídic en l'article 45 de la Constitució de 1978.

13. «Reglamento (CEE) núm. 2085/93 del Consejo de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) núm. 4256/88, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección orientación» (DOCE L 193, de 31 de juliol de 1993).

14. Comunicació de la Comissió sobre els fons estructurals i la seva coordinació amb el Fons de Cohesió a «Directrices para los programas del período 2000-2006» (DOCE C 267/2, de 22 de setembre de 1999).

A tall de conclusió, podem dir que l'assumpció d'aquesta concepció ecocompatible de la concentració parcel·lària —que, per si no hi havia prou arguments a favor seu, és també la que el Consell d'Europa ha recomanat explícitament a tots els seus estats membres—<sup>15</sup> significaria, a casa nostra, una reorientació global de la institució, la qual, per a ser realment efectiva, hauria de tenir una triple manifestació:

— En primer lloc, s'hauria de moderar l'objectiu productivista de la institució, de manera que es posés decididament la concentració parcel·lària al servei d'una política global de desenvolupament rural integrat i sostenible.

— En segon lloc, s'hauria d'evitar que les obres de concentració parcel·lària perjudiquessin el medi ambient de la zona afectada, especialment pel que fa a la conservació de la flora i la fauna autòctones, així com la del patrimoni historico-artístic i cultural.

— Finalment, s'hauria d'enriquir la teleologia de la concentració parcel·lària, afegint-hi l'objectiu de contribuir a la regeneració i millora del paisatge i de l'entorn natural de les zones objecte de concentració.

Amb una concepció tan avançada, la institució jurídica de la concentració parcel·lària tindria la virtualitat de conjuminar els interessos dels agricultors afectats (afavoriria adientment l'augment de la seva productivitat i, en conseqüència, la viabilitat econòmica de les seves explotacions agràries) amb els requisits d'ecocompatibilitat que li imposen els ordenaments jurídics constitucional i comunitari, en els termes que acabo d'exposar.

Només així es podrà respondre adequadament a l'aposta comunitària pel model de desenvolupament rural integrat i sostenible, un dels principis rectors del qual —que mai no hauríem d'oblidar els gestors de la concentració parcel·lària— és que la societat actual ha de poder satisfer les seves necessitats, certament, però ho ha de fer de manera que no impedeixi que les generacions futures també puguin satisfer les seves ni posi en risc la seva qualitat de vida.

### 2.2.3. *Evolució de la concentració parcel·lària clàssica a la concentració parcel·lària per explotacions*

En referir-se a l'element subjectiu de la concentració parcel·lària, la Llei de reforma i desenvolupament agraris utilitza una terminologia bastant equívoca, ja

15. El Consell d'Europa ja ha instat els governs a adoptar mesures de protecció del medi ambient i del patrimoni arquitectònic de les zones que s'han de concentrar, amb recomanacions tan significatives com la núm. R (89) 5, de 13 d'abril de 1989, del Consell de Ministres, i la núm. 25 (1991), de 6 de desembre de 1991, del Comitè Permanent de la Convention Relative à la Conservation de la Vie Sauvage et du Milieu Naturel de l'Europe.

que alterna indistintament denominacions tan diverses com ara *participantes de la concentració, agricultores, propietarios*, etcètera.

Tot i així, si fem una anàlisi conjunta i sistemàtica d'aquesta norma legal, veurem que ens duu a la conclusió que —malgrat les aparences— els veritables subjectes de la concentració parcel·lària són els propietaris.

Això vol dir que allò que s'hi està regulant específicament és la concentració parcel·lària, és a dir, la concentració de la propietat rústica (i no la concentració d'exploacions, que, en canvi, és l'objecte declarat de la regulació de la Llei de reforma agrària d'Andalusia), atès que els interessos dels titulars de les explotacions agràries que no ostenten la propietat de la terra queden relegats a un segon terme, com s'evidencia fàcilment en comparar el contingut normatiu de les lletres *a* i *b* de l'article 173 LRDA.

Aquella redacció ambigua introduïda pel legislador estatal podria estar motivada pels dubtes que tenien, respecte a aquesta qüestió, els experts i gestors del Ministeri d'Agricultura als anys setanta del segle passat.

De fet, la qüestió de si els subjectes de la concentració parcel·lària havien de ser els propietaris o bé els conreadors de les finques ja s'havia plantejat anteriorment, als anys seixanta, als nivells més alts d'aquella administració gestora centralitzada, sense que s'arribés a un posicionament consensuat.

És molt il·lustrativa d'aquests dubtes conceptuals l'obra de Francisco Gómez Gómez-Jordana,<sup>16</sup> en la qual aquest jurista plantejava tot un seguit de possibles alternatives respecte a aquesta qüestió, però cap no li acabava de fer el pes. A la fi, emperò, va acabar assumint que la concentració parcel·lària es basa en el dret de propietat i que l'únic que pot garantir la continuïtat de la concentració realitzada és el propietari de les finques afectades, ja que el vincle dels altres tipus de conreadors amb la terra és merament temporal.

Amb el pas del temps, aquest *iter* discursiu també ha estat assumit pel Tribunal Suprem en les seves sentències.

Un cop transferides a les comunitats autònomes les competències en matèria d'agricultura, el legislador andalús —seguint la llei del pèndol— se'n va anar a l'extrem contrari al que havia establert el legislador estatal.

Donant explícitament per superada la concentració parcel·lària regulada per la Llei de reforma i desenvolupament agraris, aquest legislador autonòmic va prendre la ferma determinació de substituir aquesta institució per la concentració d'exploacions, perquè considerava que aquesta modalitat concentradora era molt més moderna i s'adeia molt més amb les necessitats del camp andalús.

16. FRANCISCO GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de la concentración parcelaria*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Servicio de Concentración Parcelaria, 1963, p. 30 i seg.



Aquest és, en essència, el substrat ideològic que inspira l'exposició de motius de la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària d'Andalusia, en la qual s'intenta justificar l'esmentat canvi radical de plantejament concentrador, per a la qual cosa s'adueix que la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària d'Andalusia és «una ley de reforma agraria concebida como tal, y no como un mero programa de reforma de estructuras, transformación en regadíos, concentración parcelaria, etc.».

El cert és, emperò, que aquesta llei autonòmica només dedica a la regulació de la institució que ens ocupa els seus articles 47 a 51, el primer dels quals disposa textualment 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 aquesta base teleològica, el legislador andalús tracta de reconduir la tradicional concepció de la concentració parcel·lària vers la concentració d'explotacions.

Tanmateix, les expectatives que havia generat aquesta innovació legislativa, pretesament revolucionària, aviat van decebre propis i estranys, puix que, en quedar la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària d'Andalusia, pràcticament inaplicada, mai no es va arribar a implementar l'anunciada superació de la concentració parcel·lària de la Llei de reforma i desenvolupament agraris per la concentració d'explotacions que es volia impulsar amb la Llei 8/1984.

Així doncs, encara no ha estat resolt l'etern dilema de si és millor la concentració parcel·lària o la concentració d'explotacions.

A desgrat de la doctrina que tant de temps va polemitzar respecte a a questa qüestió, entenc que és una polèmica mal orientada, perquè parteix de la base que s'ha d'optar necessàriament entre els propietaris o els explotadors de les finques.

Contràriament a aquest plantejament maniqueu, considero que ambdós tipus de subjectes són compatibles —i àdhuc necessaris— per a atènyer una bona concentració:

— Per una banda, sembla evident que la concentració no pot prescindir dels propietaris, perquè la funció social de la propietat no justificaria per si mateixa el seu menyspreu per un procés concentrador que afecta tan directament el dret constitucional a la propietat privada.

— Però, d'altra banda, tampoc no s'haurien de negligir (com, al meu parer, fa erròniament la Llei de reforma i desenvolupament agraris) els titulars de les explotacions agràries que no siguin propietaris, perquè, a la fi, del que es tracta (i en aquest sentit m'he de remetre a l'article 173, *ab initio*, de la Llei estatal i a

la jurisprudència que l'ha analitzat) és de fomentar la viabilitat econòmica de les explotacions agràries.

És per això que entenc que seria millor establir una modalitat alternativa de concentració, més equànime i equilibrada, com la que en la meua tesi doctoral vaig denominar *concentració parcel·lària per explotacions*.

Aquesta modalitat mixta de concentració (que enllaçaria perfectament amb el desideratium manifestat anys enrere pel prestigiós jurista José Luis de los Mozos)<sup>17</sup> quedaria a mig camí entre la concentració parcel·lària (regulada per la Llei de reforma i desenvolupament agraris) i la concentració d'explotacions (que va intentar instaurar el legislador andalús).

Realment, no manquen raons de pes per a fonamentar una proposta d'aquesta mena. Vegeu-ne aquí algunes de prou il·lustratives:

— En primer lloc, cal dir que una concentració d'explotacions rígida (a l'estil de la que es va intentar implantar amb la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària d'Andalusia) seria realment qüestionable, no sols des del punt de vista pràctic, sinó també des del punt de vista jurídic.

Pretendre dur a terme una concentració sense comptar en absolut amb els propietaris afectats fóra una temeritat i una utopia irrealitzable, com ja va prevenir dècades enrere el prestigiós jurista Alberto Ballarín Marcial<sup>18</sup> i com, d'altra

17. Vegeu José Luis de los MOZOS, *Estudios de derecho agrario*, Madrid, Tecnos, 1972, p. 120 i 121. Creiem que cal recuperar l'assenyat plantejament defensat per aquest inclit catedràtic, segons el qual «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, sino que hay que aspirar a la concentración de las empresas, o mejor dicho, de las explotaciones agrarias». Aquestes paraules tenen ara fins i tot més vigència que quan les va escriure De los Mozos fa uns trenta anys.

18. El caràcter utòpic de la substitució del dret de propietat per drets d'ús de les finques com l'arrendament o la parceria, ha estat molt ben tractat per Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio*, p. 74 i seg.

Ultra plantejar el dilema de la concentració parcel·lària *versus* la concentració d'explotacions com «el más grave de todos los problemas en esta materia» i de recordar que a França també es va plantejar al seu temps la possible substitució del *remembrement* per l'anomenat *regroupement culturale*, aquest autor arriba a la conclusió que eixa substitució «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 tot cas, el Tribunal Suprem considera que s'havia de tenir en compte la propietat, i no el conreu de la terra, atès que «el arrendamiento y el cultivador material constituyen accidente y la propiedad esencia», com diu la Sentència del Tribunal Suprem de 13 de desembre de 1996 (Arz. 5299).

Finalment, el principi de conservació de la propietat ja feta perdria gran part del seu sentit amb la concentració d'explotacions més estricta, ja que, en cloure els contractes d'arrendament o de parceria, les terres concentrades, basant-se en aquests drets d'ús, tornarien a desconcentrar-se, atès que podrien passar a diferents explotacions agràries.

banda, s'ha demostrat a bastament amb el lamentable estat de total inaplicació a què ha quedat sotmesa la tan esbombada concentració d'exploracions de la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària d'Andalusia.

D'altra banda, aquesta esbiaixada modalitat concentradora significaria un total menyspreu —inadmissible des del punt de vista jurídic— pel dret a la propietat privada, que està emparat per l'article 33 de la Constitució i que l'article 17 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea<sup>19</sup> ha elevat ni més ni menys que a la categoria de dret fonamental, en el marc del dret comunitari.

En qualsevol cas, sembla obvi que aquesta modalitat concentradora seria ben poc eficaç —si més no, a mitjà i a llarg terminis— (i, en conseqüència, significaria un evident malbaratament dels cabals públics disponibles a aquest efecte) si es té en compte la discontinuïtat de la possessió de la terra que es basa en drets diferents del de la propietat (com ara els drets dels arrendataris, dels parcers i dels usufructuaris).

Això fa que sigui molt més viable —i, a més a més, també més justa— l'alternativa mixta de la concentració parcel·lària per explotacions, puix que permetria tenir en compte tant els propietaris com els conreadors que no gaudeixen de la propietat de les finques objecte de concentració.

— En segon lloc, hem d'afegir que, si l'article 173 LRDA, la jurisprudència i la doctrina<sup>20</sup> admeten unànimement que la finalitat primordial de la concentració parcel·lària és la constitució d'exploracions d'estructura i dimensions adients (amb l'objectiu declarat de facilitar la seva viabilitat econòmica), caldrà recordar que les explotacions agràries poden estar constituïdes tant per finques propietat dels seus conreadors com per finques conreades per terceres persones.

En aquestes circumstàncies, sembla obvi que la concentració parcel·lària clàssica tampoc no ens aporta una solució ideal per a totes les persones afectades, ja que es basa fonamentalment en la defensa dels interessos dels propietaris i relega els arrendataris, els parcers i els usufructuaris a un segon pla (com evidencien les lletres *a* i *b* de l'article 173 LRDA).

— En tercer lloc, hem de dir que, en principi, tota fórmula concentradora mitjançant la qual hom pretengui resoldre la contraposició d'interessos esmentada —entre propietaris i conreadors— per la via de prioritzar els uns i relegar els altres, està condemnada a generar més problemes que avantatges, perquè aques-

19. Vegeu la «Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea» (2000/C 364/01), publicada en el DOCE C 364/1, de 18 de desembre de 2000.

20. Cfr. José Luis de los Mozos, *Estudios de derecho agrario*, p. 116. Destaquem aquest autor perquè va més lluny que ningú respecte a aquesta qüestió, atès que assegura que la concentració parcel·lària persegueix «la concentración de empresas para obtener una unidad de explotación óptima».

tes actuacions tenen una gran transcendència social (particularment en comunitats autònomes com les d'Andalusia i Extremadura, on la sensibilitat social envers les relacions agràries està especialment accentuada, com ho palesen les ocupacions violentes de finques rústiques que sovint anuncien els mitjans de comunicació).

— Finalment, hem de remarcar que, en aquestes condicions, l'alternativa mixta que proposo —és a dir, la concentració parcel·lària per explotacions— es manifesta la modalitat concentradora que més s'adiu amb els dictàmens de la Constitució, puix que és la que respecta millor els drets de totes les persones afectades.

En l'àmbit teòric, sembla que tothom té clar que —amb la Constitució a la mà— ni els propietaris ni els conreadors de les finques que s'han de concentrar haurien d'estar marginats en el procés de concentració, ja que tots tenen els seus propis interessos per a defensar en el procés. Però, a la pràctica, es comprova que la Llei de reforma i desenvolupament agraris prioritza els uns i margina els altres.

Per a corregir aquesta anomalia injustificada i injustificable, el millor que es pot fer és forçar l'evolució de la concentració parcel·lària actual vers una fórmula que conjumini més equitativament tots els interessos que hi intervenen. I això és justament el que proposo amb la ponderada solució alternativa de la concentració parcel·lària per explotacions.

A diferència del que s'esdevé actualment amb la regulació de la Llei de reforma i desenvolupament agraris, en la concentració parcel·lària per explotacions que proposo com a fórmula alternativa *de lege ferenda*, tots els implicats podrien participar activament en el procés de concentració, tant si són propietaris de les finques com si només en són conreadors. I això no és una utopia, perquè és exactament el que ja s'està fent a Bèlgica, Luxemburg, Portugal i en altres països amb més experiència concentradora que el nostre, on es conjuminen proporcionalment tots els interessos afectats per aquest tipus d'actuacions públiques.

De fet, l'article 173 LRDA sembla que ja vol reconèixer d'alguna manera aquesta necessitat de ponderació de tots els interessos que hi intervenen, puix que, si bé és cert que dóna una evident preferència a la protecció dels interessos dels propietaris («[...] se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo [...]»), tot seguit insta l'administració gestora a prendre també en consideració la realitat de les explotacions no conreades pels propietaris de la terra, i amb aquesta finalitat afegeix —però ja ho fa en la lletra *b*— que també s'ha de procurar «adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios».

Hem d'admetre que aquesta és una previsió legal ben orientada. Però és evident que talla curt,<sup>21</sup> perquè la coherència amb la proclamada finalitat primordial d'afavorir la viabilitat econòmica de les explotacions agràries requeriria que, en igualtat de condicions, s'optés per donar una preferència absoluta als titulars de les explotacions agràries —siguin o no propietaris de les finques— a l'hora de determinar els criteris de preferència aplicables en la fase de reordenació de la propietat. I, això, no ho fa la Llei de reforma i desenvolupament agrari, perquè, segons la redacció actual de l'esmentat article 173, l'Administració ha de tractar amb les mateixes condicions les peticions dels propietaris titulars d'explotacions que les dels propietaris absentistes (és a dir, les dels que no conreen les seves finques).

Això no és gens congruent amb els interessos generals que motiven i justifiquen la realització de la concentració parcel·lària «por razón de utilidad pública» (com literalment preceptua l'article 171 LRDA).

Aquesta incongruència es fa més evident quan es comprova que l'article 173 LRDA fins i tot dóna preferència als propietaris absentistes —cal pensar que la lletra *a* no estableix cap distinció entre els diversos tipus de propietaris, els interessos de tots els quals s'ubiquen globalment en aquest primer ordre de preferència— respecte als titulars d'explotacions agràries que no ostentin la condició de propietaris —els interessos dels quals es releguen a la lletra *b*.

Aquesta incongruència és tan evident que àdhuc el Tribunal Suprem ha posat en dubte que la racionalització de les explotacions agràries per raons d'utilitat pública sigui realment l'objectiu perseguit pel legislador amb la seva regulació de la concentració parcel·lària.

Aquests dubtes es plantegen sibil·linament en la Sentència del Tribunal Suprem de 10 d'octubre de 1977 (Arz. 3359), en la qual l'alt tribunal proclama sense embuts que el sistema de la Llei de reforma i desenvolupament agrari està

21. Prova de la insuficiència d'aquesta previsió legal són els subterfugis que va haver d'utilitzar l'IRYDA per a suavitzar la rigidesa de la regulació estatal. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*, tesi doctoral inèdita, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1989, p. 425, se'n fa ressò quan 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", es decir, localizar las parcelas pertenecientes a todos los familiares directos lo más cercanas posible en el espacio».

Ara bé —com acaba reconeixent l'autora—, «esta solución no elimina el problema pero lo matiza». La solució que nosaltres proposem, en canvi, no vol ésser un simple remei pal·liatiu, sinó una solució definitiva a la problemàtica plantejada que ha de provenir de la concentració parcel·lària per explotacions, prescindint de si els propietaris dels terrenys de cada explotació són o no parents.

«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 utilitzada fins ara, doncs, deixa molt a desitjar, quant a la congruència jurídica que se suposa que hauria de tenir tota norma legal.

Per tal d'esmenar aquesta incongruència i d'adaptar millor la regulació de les actuacions concentradores als principis rectors de la proporcionalitat i la ponderació de tots els interessos que intervenen, la nova regulació de la concentració parcel·lària hauria de potenciar més els drets dels titulars de les explotacions agràries.

Enfront del model de concentració parcel·lària dissenyat en l'article 173 LRDA —que, com hem vist, peca d'una remarcable incongruència amb la mateixa teleologia de la concentració que s'hi pretén defensar—, el model alternatiu de la concentració parcel·lària per explotacions que proposo obligaria l'administració gestora a fer tots els possibles per a dur a terme conjuntament la concentració parcel·lària clàssica i la concentració parcel·lària per explotacions, amb tot el que això significa de respecte per tots els interessos que intervenen.

El dret comparat ens demostra que aquest model alternatiu de concentració no és tan nou com podria semblar —ni de bon tros és un model utòpic—, perquè ja ha estat experimentat amb èxit en altres països.

En són un bon exemple els següents preceptes de les legislacions lusitana i belga:

— L'article 4.1 del Decret llei 384/1988, de 25 d'octubre, pel qual es va establir el nou règim de concentració parcel·lària que ara regeix a Portugal i segons el qual «[s]em prejuizo do objetivo definido no número anterior, o emparcelamento integral visará ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietarios, sejam exploradas em conjunto».

— L'article 6.1 de la mateixa norma reguladora de la concentració parcel·lària portuguesa, que, en definir la concentració per explotacions, afegeix aquesta puntualització: «[...] e executa-se, sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simple».

— L'article 30 de la Llei belga de 22 de juliol de 1970, «relative au remembrement légal de biens ruraux», segons el qual «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 [...]».

Al meu parer, la futura regulació espanyola de la concentració parcel·lària hauria d'assumir, *mutatis mutandi*, el contingut substancial d'aquests preceptes paradigmàtics del dret comparat.

Aquesta fórmula sincrètica de concentració també fóra viable al nostre país, com ho palesa el fet que alguns parlaments autonòmics ja han començat a legislar en aquest sentit —ni que sigui tímidament— i han admès, si més no —en contra del que preveu l'article 180 LRDA—, que l'inici voluntari de la concentració parcel·lària també pot realitzar-se a petició dels titulars d'explotacions que no siguin propietaris de la terra que conreen.<sup>22</sup>

Sembla, doncs, que, a poc a poc, la regulació de les operacions concentradores es va aproximant al model de concentració parcel·lària per explotacions que proposo *de lege ferenda*, que, com ja he assenyalat, és el que més s'adiu amb el nostre ordenament constitucional, ja que és l'únic que permet que tant els propietaris com els conreadors a títol d'arrendataris, parcers o usufructuaris, puguin veure representats adientment llurs respectius drets i interessos legítims.

Per tal de garantir la ponderació efectiva de tots els interessos que intervenen, el millor fóra aplicar els següents criteris rectors:

a) S'hauria de reconèixer explícitament la condició de subjectes jurídics d'aquestes actuacions públiques —a més a més dels propietaris— a tots els conreadors de finques afectades per la concentració (siguin o no propietaris), com

22. La més coneguda potser és la ja esmentada Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària d'Andalusia, l'article 48 de la qual disposa 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», sempre que aquesta majoria «se comprometan a la explotación comunitaria de sus tierras por período no inferior a doce años». Però també hi ha altres lleis autonòmiques que s'orienten en un sentit similar.

Podem citar, a tall d'exemple, l'article 21.2 de la Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural (LOADR), segons el qual l'inici d'un procés de concentració parcel·lària pot ser instat indistintament per «la mayoría de los propietarios de la zona» o bé per «la mayoría de los titulares de las explotaciones que ejerzan de forma directa y personal la actividad agraria [...]».

L'article 11 de la Llei de 14 d'agost de 1985, de concentració parcel·lària per a Galícia, confirma aquest criteri i exigeix, per a l'assemblea inicial, «la asistencia al menos de la mitad más uno de los propietarios y demás titulares interesados».

Certament, l'article 17.1 LRDA també parla d'una «asamblea de participantes en la concentración», i, per tant, si s'interpreta de manera aïllada, es podria entendre que s'està referint tant als propietaris com als altres titulars d'explotacions; però aquest precepte s'ha de posar en relació amb l'article 180 LRDA, que només admet l'inici voluntari «a petición de la mayoría de los propietarios».

En canvi, la previsió de l'article 11 de la Llei de 14 d'agost de 1985, de concentració parcel·lària per a Galícia, queda confirmada per l'article 16.1 de la mateixa llei, segons el qual «podrá iniciarse a petición de la mayoría de los propietarios de la zona [...] o de la mayoría de los titulares de los lugares acasados».

ja s'esdevé a Bèlgica,<sup>23</sup> Portugal i Luxemburg, països en els quals els arrendataris, els parcers i els usufructuaris participen activament i amb una absoluta normalitat en els processos de concentració parcel·lària.

Això implica que les signatures exigibles per a l'inici voluntari de la concentració no han d'ésser necessàriament de propietaris (únics subjectes jurídics habilitats a aquest efecte per l'article 180.1 LRDA), sinó que també s'han d'admetre les signatures dels conreadors que no tenen les terres en propietat.

La meua proposta en aquest sentit és que l'inici voluntari de la concentració parcel·lària requereixi simultàniament la conformitat d'aquesta triple majoria:

- la majoria dels propietaris,
- la majoria dels conreadors que ho siguin en la seva condició d'arrendataris, parcers o usufructuaris,
- la majoria de la superfície que s'ha de concentrar.

b) A l'hora de procedir a la reordenació de la propietat, s'hauria d'establir aquest ordre de preferència:

— En primer lloc, s'hauria de donar una preferència absoluta a les aspiracions plantejades per les persones que ostenten simultàniament la doble condició de propietaris i conreadors directes dels terrenys rústics que s'han de concentrar (especialment, quan es tracta d'explotacions prioritàries i quan els seus titulars són agricultors a títol principal, i encara més si són joves agricultors).

— En igualtat de condicions, s'hauria de donar preferència a les peticions dels joves agricultors, ja que ells són els que millor poden garantir la pervivència en el futur de la concentració realitzada.

Aquesta seria la millor manera d'atendre l'objectiu que l'article 173 LRDA presenta com la finalitat primordial de la concentració (és a dir, el foment de la viabilitat econòmica de les explotacions agràries), alhora que també propiciaria

23. El cas de Bèlgica és especialment proverbial, ja que la seva Llei de 22 de juliol de 1977, «relative au remembrement légal de biens ruraux», que és una norma legal molt assenyada, perquè no sols preveu explícitament que puguin instar l'inici de la concentració tant els conreadors directes de la terra com els propietaris de les finques (article 4), sinó que, a més a més, disposa que els uns i els altres han d'integrar paritàriament l'òrgan de participació de les persones afectades (és a dir, l'anomenada *commission consultative ex art. 15*), alhora que imposa que els documents equivalents a les nostres bases definitives i al nostre acord de concentració han d'incloure sengles relacions diferenciades d'un i altre tipus d'interessats (art. 19 i 26, respectivament) i enumera els criteris específics per a dur a terme l'atribució de finques als propietaris (art. 28) i als conreadors no propietaris de la terra (art. 29).

Aquesta regulació —tan favorable a la concentració parcel·lària per explotacions que estem defensant— no és merament casual, sinó que respon a l'existència, a Bèlgica, d'un gran nombre d'explotacions conreades per persones que no ostenten la propietat de la terra.



en gran manera la perdurabilitat de la tasca concentradora duta a terme, amb fons públics, per l'administració gestora d'aquestes actuacions.

El règim de preferències que acabo d'apuntar no sols respectaria els principis constitucionals de proporcionalitat i d'igualtat davant la llei, sinó que en seria la millor garantia. A més a més, respondria perfectament als postulats de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries.

En tot cas, estaria emparat pel principi constitucional de paritat, per a la defensa del qual l'article 130 de la Constitució imposa als poders públics l'obligació de vetllar especialment pel progrés del sector agrari.

c) Pel que fa a la resta dels interessats en aquest tipus d'actuacions públiques, considero que el diàleg amb tots ells hauria d'ésser un valor que s'hauria de promoure sistemàticament en tots els processos de concentració parcel·lària.

d) Finalment, pel que fa a la ubicació de les noves finques (les anomenades *finques de reemplaçament*), s'hauria d'aplicar un criteri similar a aquell que l'article 198.1 LRDA preveu —molt encertadament— per a la determinació dels terrenys als quals han d'ésser traslladades les càrregues i altres situacions jurídiques que afecten les finques rústiques objecte de concentració.

Respecte a aquesta qüestió, s'haurien de seguir els següents criteris d'actuació:

— En primer lloc i sens perjudici de l'ordre de preferències apuntat més amunt com a bàsic, s'haurien d'afavorir els acords entre les persones afectades en cada cas, entenent que aquests acords han de ser respectats per l'administració gestora sempre que siguin compatibles amb els interessos generals que defensa la concentració parcel·lària.

— A falta d'acord entre les parts, l'Administració hauria de procedir a la reordenació de la propietat, basant-se en els criteris tècnics objectius que més i millor puguin contribuir a la consecució de les finalitats que justifiquen la concentració, tractant sempre d'atènyer el màxim equilibri possible entre els interessos de totes les persones interessades en aquest tipus d'actuacions i aplicant a aquest efecte els criteris de preferència esmentats abans.

— La nova regulació càntabra de la concentració parcel·lària que inclou la Llei 4/2000, de 13 de novembre, de modernització i desenvolupament agrari, per mitjà de la qual es modifica la redacció original de la llei càntabra de concentració parcel·lària (Llei 4/1990, de 23 de març, sobre concentració parcel·lària, conservació d'obres, unitats mínimes de conreu i foment d'explotacions rendibles), ja s'expressa en aquest sentit quan defineix la que anomena *concentració por explotaciones agrarias* com «una forma o modalidad de concentración parcelaria que tiene la peculiaridad de fijar las bases de la concentración en atención

a las parcelas que formen unitariamente una explotación agraria, aún cuando dichas parcelas correspondan a distintos propietarios» (article 1.2c.2).

Benvinguda sigui aquesta reforma legal, ja que és interessant que finalment el legislador autonòmic esmentat hagi renunciat al mimetisme exagerat envers la Llei estatal de reforma i desenvolupament agraris que havia caracteritzat la seva primera regulació d'aquesta millora rural (l'esmentada Llei 4/1990, de 23 de març).

Però aquesta nova regulació encara milloraria molt més si assumís també els criteris d'actuació que acabo d'exposar, el respecte als quals és precisament la clau de l'èxit d'aquesta fórmula mixta de concentració que he anomenat *concentració parcel·lària per explotacions*.

#### 2.2.4. *La contribució de la concentració parcel·lària a la necessària diversificació econòmica de l'espai rural*

Aquest és un altre dels aspectes en què la meua proposta innovadora es distingeix més nítidament de la regulació espanyola de la concentració parcel·lària vigent a casa nostra.

Reconec que és una proposta agosarada i fins i tot transgressora, puix que comporta anar més enllà del doble dogma que ha presidit fins ara la regulació i la praxi de la concentració parcel·lària a l'Estat espanyol: la consideració dels terrenys rústics com l'únic objecte possible de les operacions de concentració parcel·lària i la de les explotacions agràries com les destinatàries exclusives dels beneficis de la concentració.

Al meu parer, si les noves orientacions del dret comunitari tendeixen a fer derivar la PAC cap a una política agrària i rural comunitària (l'eix de la qual estaria constituït precisament pel foment de la diversificació econòmica) amb el declarat objectiu d'afavorir l'estabilitat demogràfica i la qualitat de vida al món rural, el millor que podrien fer els nostres legisladors és començar, ja des d'ara, a reorientar en el mateix sentit la institució jurídica de la concentració parcel·lària.

De fet, en l'exposició de motius de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, el legislador estatal ja va reconèixer els innegables avantatges que una política orientada a aquesta diversificació econòmica podria tenir per als mateixos professionals agraris, atès que els facilitaria l'accés a unes rendes complementàries, sense les quals cada cop els serà més difícil la supervivència econòmica en el marc d'una economia global caracteritzada per la seva imparabile tendència a la liberalització dels mercats, a la reducció

de les subvencions agràries i a l'augment de la competència en el mercat dels productes agraris.

Davant aquesta perspectiva, caldria introduir dues novetats substancials en la regulació de la concentració parcel·lària:

1) La primera novetat seria que es poguessin incloure en els perímetres de concentració tot tipus de terrenys —i no sols els terrenys rústics—, en la mesura que així ho aconsellessin en cada cas els informes tècnics corresponents, que s'han d'emetre en el decurs de la fase preparatòria de la concentració.

No hi ha cap raó de pes que justifiqui realment que, a l'Estat espanyol, es continuï sacralitzant el tradicional principi d'exclusivitat dels béns rústics, mentre que les regulacions de la concentració parcel·lària d'Alemanya, França, Suïssa i altres països del nostre entorn ja fa temps que admeten amb tota normalitat la concentració de terrenys urbanitzables, sense que ningú no s'escandalitzi en absolut.

És per això que considero que, enfront de l'atàvic tabú hispà del caràcter exclusivament agrari de la concentració parcel·lària (que el Tribunal Suprem no ha tingut més remei que assumir, perquè, ara per ara, és efectivament un dels trets característics del sistema de concentració parcel·lària configurat per la Llei de reforma i desenvolupament agraris), ja fóra hora que s'obrís pas —també a casa nostra— a una regulació de la concentració parcel·lària més flexible i efectiva, en el marc de la qual l'administració gestora de la concentració parcel·lària pogués fomentar decididament la diversificació econòmica en les zones objecte de concentració.

2) La segona novetat es derivaria de l'anterior i consistiria a admetre igualment la possibilitat d'aprofitar l'oportunitat de la concentració parcel·lària per a reservar a la zona els espais necessaris per a tot tipus d'equipaments rurals (com ara escoles, hospitals, centres culturals, parcs i zones d'esbarjo), i àdhuc per establir-hi instal·lacions hoteleres, industrials i comercials, que, sens dubte, coadjuvarien a l'objectiu general del desenvolupament rural integrat i sostenible, que tan encomiablement impulsen les institucions comunitàries.

Per a aconseguir-ho, seria convenient que s'adoptés una doble previsió legal:

— En primer lloc, caldria ampliar en aquest sentit la llista de les possibles deduccions que estableix l'article 202 LRDA, així com la relació de les possibles destinacions de les terres sobrants de la concentració parcel·lària, que estipula l'article 206 de la mateixa norma legal.

— En segon lloc, s'hauria de preveure l'aportació eventual de terrenys amb aquest mateix objectiu, sia per part de la mateixa administració gestora, sia per part d'altres administracions públiques amb competències a la zona (la més interessada de les quals, òbviament, seria l'ajuntament afectat en cada cas).

Mesures com aquestes que acabo d'apuntar ja s'apliquen, per exemple, a Alemanya, Holanda, Dinamarca, França i Suïssa de molt temps ençà,<sup>24</sup> i no sembla que els vagi tan malament, a la vista de la gran quantitat de concentracions parcel·làries que en aquests països es realitzen cada any, des de molt abans de la introducció d'aquesta millora rural al nostre país.

Respecte a aquesta qüestió, he de puntualitzar que, malgrat que a casa nostra hagi caigut en desús l'antiga pràctica de les aportacions de terrenys per part de l'administració gestora de la concentració parcel·lària —que tan habituals havien estat en temps de l'administració centralitzada d'aquesta millora rural—,<sup>25</sup> el cert és que aquestes aportacions també serien possibles avui en dia (fins i tot *de lege lata*), puix que la Llei de reforma i desenvolupament agraris inclou algunes previsions que permetrien recuperar aquesta saludable pràctica economico-administrativa, si realment hi hagués voluntat política de fer-ho.

El precepte que millor cobertura legal dóna a hores d'ara a l'esmentada aportació pública de terrenys és, sense cap mena de dubte, l'article 20 de la mateixa LRDA, que, tot i que està ubicat fora del bloc normatiu dedicat específicament a la regulació de les actuacions públiques de concentració parcel·lària, també els és d'aplicació.

El primer punt d'aquest precepte legal ja estableix una previsió genèrica en aquest sentit, quan disposa que «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».

Però, per si encara restés algun dubte sobre l'aplicabilitat d'aquesta disposició legal a la concentració parcel·lària, cal remarcar que el segon paràgraf del mateix precepte afegeix —i, en aquest cas, ho fa amb una referència explícita a la concentració parcel·lària— que «[e]n las zonas sujetas a concentración parce-

24. La llei holandesa de la concentració parcel·lària, de 3 de novembre de 1954, ja autoritzava l'administració gestora a compensar mitjançant una indemnització en metàl·lic la detracció de les finques escaients dels participants en la concentració parcel·lària, atenant així el doble objectiu de la supressió de les explotacions inviables i la disposició de terrenys per a les finalitats de la concentració parcel·lària.

De manera similar, els art. L.123-27 a L.123-31 del nou llibre primer del Code rural francès preveuen que la reserva de terrenys per a equipaments col·lectius es faci a instància dels municipis interessats, i a aquest efecte es compta amb les seves aportacions de terrenys a la concentració parcel·lària i, si no n'hi ha prou, amb terrenys addicionals deduïts als altres propietaris, que han de ser indemnitzats a càrrec del municipi.

En altres països —com Alemanya, Dinamarca i Suïssa— fins i tot s'ha arribat a establir, amb aquesta finalitat, un dret de *praeemptio* a favor de les entitats gestores de la concentració parcel·lària (cfr. Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos*, p. 16).

25. Cfr. Àngel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, p. 21.

laria, se adquirirà con preferencia, antes de que se realice la concentración, las propiedades inferiores a la unidad mínima de cultivo ofrecidas por los propietarios cultivadores directos que constituyan la única aportación del vendedor, el cual percibirá un 20 por 100 como premio de afección».

Encara més: el tercer paràgraf del mateix article de la Llei de reforma i desenvolupament agraris admet fins i tot l'adquisició per la via de l'expropiació forçosa. A aquest efecte disposa que «[e]l Instituto podrá también adquirir tierras por expropiación en los casos y con los requisitos establecidos en la presente Ley», per bé que sembla que aquesta mesura expropiadora no s'ha arribat a aplicar mai en cap zona de concentració, ni crec que sigui recomanable utilitzar-la en el futur.

Dit això, hauríem de puntualitzar que la meua proposta d'ampliació de la teleologia de la concentració parcel·lària al foment de la diversificació econòmica té poc a veure amb la injustificada magnificació de la institució que ha pretès impulsar algun sector doctrinal, que va començar presentant la concentració parcel·lària com la panacea per a la solució de tota la problemàtica rural (com fa Lera de Isla) i va acabar enlluernat per la mal anomenada *concentració parcel·lària integral* (com fa Palacios Ayecheu en la seva tesi doctoral) i equiparant la concentració parcel·lària amb l'ordenació rural (com fa Alario Trigueros<sup>26</sup> amb la que anomena *ordenación de las zonas rurales*).

La meua proposta pretén ser molt més mesurada i ajustada a les possibilitats reals d'aquesta institució jurídica i s'infereix de l'anàlisi sistemàtica de la nostra constitució i del dret comunitari.

A l'empara d'ambdós ordenaments jurídics, considero que cal optimitzar tant com es pugui el potencial de la concentració parcel·lària, però sense oblidar mai que aquesta millora rural és tan sols una més de les eines de què disposen els poders públics per a fomentar el desenvolupament rural integrat i sostenible, al qual m'estic referint amb una conscient insistència perquè, cal remarcar-ho, aquesta és la perspectiva de futur en la qual s'haurien d'inspirar la nova regulació i la gestió de la concentració parcel·lària al nostre país.

26. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial*, p. 16 i 54, assegura que aquesta institució «ha evolucionado en todos los países hacia una concepción global de ordenación de las zonas rurales».

Oblida que, d'això, se'n diu *ordenació rural* o *aménagement rural*, institucions que, com ja hem vist, tenen un abast superior al de la concentració parcel·lària.

De fet, la mateixa geògrafa posa en evidència la seva afirmació quan, en referir-se a la regulació de l'ordenació rural, indica que «el eje central de la ordenación rural lo constituye, precisamente, la C.P.». Amb això, sí que hi estem d'acord.

A la pràctica, això vol dir que l'administració gestora de la concentració parcel·lària no es pot dedicar, per exemple, a construir escoles, ni a instal·lar indústries de transformació de productes agraris, però sí que ha de tenir molt en compte les necessitats que en aquest sentit es constatin en cadascuna de les zones objecte de concentració i ha de facilitar-hi la instal·lació de les infraestructures rurals.

Dit d'una altra manera, en el disseny de la nova ordenació de la propietat de cada zona de concentració parcel·lària, l'administració gestora s'ha d'avenir a ubicar les terres sobrants de la massa comuna (i, si escau, els terrenys concentrables de propietat municipal o d'altres administracions públiques) allà on les administracions afectades tinguin prevista la instal·lació dels serveis públics que en cada cas es considerin necessaris per a la població.

D'aquesta manera, l'administració gestora de la concentració parcel·lària no practicaria directament la diversificació econòmica de la zona, però sí que contribuiria decisivament a fer-la possible. Això sí, ho hauria de fer sempre en estreta col·laboració amb les altres administracions públiques implicades: a aquest efecte, la seva funció principal seria facilitar la ubicació més adient dels terrenys rústics necessaris per a la futura instal·lació dels serveis previstos per a la zona, encara que es tracti d'usos alternatius a l'estrictament agrari.

## 2.2.5. *A tall de conclusió*

### 2.2.5.1. Definició de la nova concepció de la concentració parcel·lària

Tractant de donar un tractament holístic a la qüestió dels trets identificadors que singularitzen —o, per a ser més exactes, haurien de singularitzar— la institució jurídica de la concentració parcel·lària, crec que la futura regulació d'aquesta millora rural hauria d'apostar decididament per la concentració parcel·lària per explotacions, fórmula concentradora mixta que podem conceptuar com una més de les eines de la política general de desenvolupament rural integrat i sostenible mitjançant la qual s'intenta racionalitzar l'estructura física de les explotacions agràries i del seu entorn, sia per a solucionar els seus eventuals problemes d'atomització de la terra (amb el minifundisme i la dispersió parcel·lària que s'hi solen afegir), sia per a preparar la zona objecte de concentració per a la realització de grans obres d'infraestructures rurals (com ara les obres públiques lineals de vies ferroviàries, carreteres, canals de reg o pistes d'aviació), i alhora hauria de fomentar la diversificació econòmica del món rural, així com la protecció i millora del medi ambient i de la natura en general.

Aquesta nova noció de *concentració parcel·lària* té una doble virtualitat, ja que, d'una banda, respecta la naturalesa intrínseca d'aquesta millora rural (atès que continua atenent prevalentment l'objectiu tradicional de l'agrupació de les finques rústiques), i, de l'altra, renova substancialment la teleologia i la manera d'implementar la concentració sobre el terreny.

#### 2.2.5.2. Canvis que comporta aquesta nova concepció de la concentració parcel·lària respecte a la concepció tradicional

Aquesta nova concepció de la concentració incorpora canvis tan necessaris com els següents:

1) L'evolució de les actuacions concentradores des de la tradicional concentració parcel·lària vers la fórmula mixta, més congruent, de la concentració parcel·lària per explotacions.

2) La incorporació dels arrendataris, els parcers i els usufructuaris com a subjectes de ple dret, amb la implementació efectiva del principi de ponderació de tots els interessos que intervenen i de manera que també aquells puguin sol·licitar l'inici de la concentració parcel·lària.

3) La concepció d'aquesta modalitat concentradora com a eina pública al servei de la política general de desenvolupament rural integrat i sostenible.

4) La revisió de les causes que habiliten per a dur a terme les actuacions de concentració, que —amb la nova concepció proposada— no s'haurien de limitar a les zones on el minifundisme i la dispersió parcel·lària siguin especialment greus, sinó que també s'haurien de poder practicar a totes les zones on (amb atomització fundiària o sense) es consideri necessària la realització d'aquesta millora rural, encara que només sigui com a pas previ a la modernització dels regadius tradicionals, a la construcció de nous regadius (incloent-hi canals i embassaments)<sup>27</sup> o a la construcció de grans obres públiques li-

27. La Llei de reforma i desenvolupament agraris s'hi atansa bastant quan l'article 129.3 autoritza l'administració competent per a disposar, mitjançant una ordre, la realització de la concentració parcel·lària a les zones declarades per decret. Però no és exactament això el que proposem.

Tal com està redactat aquest precepte, l'Administració gaudeix d'una àmplia discrecionalitat per a decidir, al seu lliure albir, si hi duu a terme o no la concentració parcel·lària, un cop publicat el decret de la zona.

Per la meua banda, en canvi, considero que aquesta regulació excepcional hauria de desaparèixer i que les concentracions parcel·làries basades en aquesta causa habilitadora s'haurien de regir per les mateixes regles que les concentracions parcel·làries fonamentades en l'article 171.1. LRDA.

Si la jurisprudència insisteix tant en el caire excepcional de l'inici d'ofici (vegeu, *ad exemplum*, les sentències del Tribunal Suprem de 24 de juny de 1986 [Arz. 4882] i 14 de juny de 1988

neals<sup>28</sup> (com ara noves línies ferroviàries, autopistes, autovies i tota mena de vies de transport).

5) La renovació de les finalitats de la institució, a les quals incorpora una teleologia que s'adiu perfectament amb els manaments dels ordenaments jurídics constitucional i comunitari i que afegeix unes finalitats fins ara no previstes en la Llei de reforma i desenvolupament agraris, entre les quals mereixen un esment especial la protecció i la millora del medi ambient,<sup>29</sup> la diversificació econòmica i l'augment de la qualitat de vida i dels serveis, amb l'objectiu de fomentar el reequilibri necessari entre el món rural i els nuclis urbans.

6) El trencament del tabú de l'exclusivitat dels terrenys rústics com a objecte material de les actuacions de concentració parcel·lària. D'aquesta manera, tot i que les finques rústiques continuen essent l'objecte prevalent d'aquestes actuacions públiques, ja no en són l'objecte únic i inqüestionable, sinó que (com s'esdevé en altres països del nostre entorn geopolític)<sup>30</sup> també s'hi poden incorporar terrenys urbans i urbanitzables, quan així es consideri necessari per a l'assoliment de les noves comeses que cal atribuir a aquesta millora rural.

---

[Arz. 4605]], no té sentit que, en aquest cas, es defugui la regla general de l'inici voluntari de la concentració parcel·lària. I, en qualsevol cas, sembla poc seriós que la decisió de fer o no fer la concentració parcel·lària es prengui quan ja hi ha un decret per a la zona.

Al meu parer, fóra molt més lògic i racional concebre la concentració parcel·lària com a pas previ necessari per a la realització posterior de les obres de regadiu. Per tant, hi hauria d'haver una planificació conjunta prèvia d'ambdós tipus d'actuacions, de manera que els interessats poguessin sol·licitar la concentració parcel·lària en funció de la corresponent millora dels regadius tradicionals o de la transformació en regadiu.

Finalment, la meua proposta *de lege ferenda* afegeix la possibilitat de fer la concentració parcel·lària per causa d'altres tipus d'obres públiques, com ara les autopistes, els ferrocarrils, etc., que la Llei de reforma i desenvolupament agraris no preveu.

28. Normalment, quan hom parla de la concentració parcel·lària associada a grans obres públiques, es pensa en les vies de comunicació; però la concentració parcel·lària també pot estar causada per altres tipus d'obres, com les que considera l'art. L.123-24 del Code rural francès, que preveu aquesta eventualitat «en cas de création de zones industrielles ou à urbaniser, ou de constitution de réserves foncières».

29. Empro aquesta expressió d'acord amb el concepte lax de *medi ambient* que inspira la nova redacció de l'article 2.1c del Reial decret legislatiu 1302/1986, d'avaluació de l'impacte ambiental, establerta inicialment pel ja esmentat Reial decret llei 9/2000, de 6 d'octubre, i confirmada posteriorment per la Llei 6/2001, de 8 de maig, que ho expressa molt bé quan exigeix que els estudis d'impacte ambiental, que s'han de presentar a l'òrgan mediambiental, han d'incloure l'avaluació dels efectes previsibles «sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluidos el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico».

30. Cfr. Pierre ASTIÉ, «Remembrement rural. Règles de fond», *Remembrement rural*, núm. 2 (1995), punts 13-40.



Amb aquesta nova concepció —que, en conclusió, té uns objectius molt similars als que inspiren la part programàtica i l'articulat de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries—,<sup>31</sup> es potenciaria en gran manera la utilitat pràctica de la concentració parcel·lària com l'eina que és —o hauria de ser— de dinamització socioeconòmica del món rural (i, en definitiva, com a eina de foment del reequilibri territorial del país), alhora que s'optimitzarien els recursos públics que es destinen a aquest tipus d'actuacions públiques i s'aprofitarien al màxim els seus efectes sinèrgics amb totes les altres actuacions públiques que es duen a terme simultàniament (o que es té previst realitzar en el futur) a la zona de concentració, com ja s'està experimentant amb èxit, de molt de temps ençà, més enllà de les nostres fronteres.<sup>32</sup>

### 2.2.5.3. La necessària gradació de les actuacions

Partint d'aquesta base conceptual i teleològica, he de puntualitzar finalment que les actuacions de concentració parcel·lària no necessàriament han de ser uniformes a totes les zones que s'han de concentrar, sinó que la nova regulació d'aquesta millora rural hauria de preveure la possibilitat d'una gradació

31. Aital identificació d'objectius queda palesa en l'exposició de motius de la Llei 19/1995, segons la qual «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 abren nuevas vías para la obtención de rentas complementarias a los profesionales de la agricultura».

32. Aquesta és una tendència generalitzada de les regulacions europees que fins i tot ha arribat al regne africà del Marroc, on ara es tramita un projecte de llei que té per objecte la renovació de la regulació vigent de la concentració parcel·lària.

Una de les principals novetats d'aquesta norma en fase de projecte és que, assumint el plantejament sincrètic que inspira la nostra proposta, afegeix al concepte de *concentració parcel·lària* que estableix l'article 1 de la Llei marroquina de concentració parcel·lària (*Dahir*, núm. 1-62-105, de 27 *Moharram* 1382 [30 juny 1962], «relatiu au remembrement rural», modificada per la Llei de 25 de juliol de 1969, *Dahir*, núm. 1-69-32, de 10 *Joumada* 1389) una important matisació en el sentit que «le remembrement peut être mené comme action unique, associé à un projet d'aménagement agricole, ou lié à l'aménagement du territoire».

D'aquesta manera tan planera, es verbalitza un pensament que els nostres legisladors i gestors no haurien d'oblidar mai: la concentració parcel·lària és, d'una banda, una institució que té entitat pròpia, la qual cosa significa que pot ésser realitzada com a actuació aïllada i justifica l'existència de la regulació específica que estableix el seu procediment especial; però, d'altra banda, ha d'estar regulada amb la suficient flexibilitat perquè igualment pugui ésser utilitzada com una operació susceptible d'ésser integrada en l'àmbit més ampli de la política de desenvolupament rural i de protecció del medi ambient.

de les actuacions que caldria fer a cada zona (com ja ho han establert, per exemple, les regulacions de la concentració parcel·lària vigents a Holanda, Bèlgica, Suïssa i Portugal).

És per això que entenc que, com a mínim, s'haurien de preveure aquests tres tipus d'operacions concentradores:

1) La concentració parcel·lària *stricto sensu*, és a dir, la que s'ha de dur a terme considerada aïlladament i sense vinculacions a altres actuacions públiques, per a la simple reordenació de la propietat fundiària de les explotacions agràries. Aquesta primera modalitat es correspondria amb el concepte clàssic de *concentració parcel·lària*, que a França es coneix com a *remembrement*.

2) La concentració parcel·lària vinculada a altres actuacions del desenvolupament rural coordinat i sostenible, que equivaldria a allò que el legislador francès ha batejat com a *remembrement-aménagement*.

3) La concentració parcel·lària associada a la construcció de grans obres públiques lineals, modalitat concentradora que, per bé que encara és desconeguda a l'Estat espanyol, ja té un tractament ben diferenciat en altres països europeus, molt particularment a Bèlgica, on gaudeix d'una regulació específica a causa de les connotacions especials que comporten aquest tipus de concentracions.<sup>33</sup>

No cal dir que la modalitat concentradora que s'hauria d'aplicar en cada cas concret s'hauria de proposar en les conclusions del corresponent estudi de viabilitat de la concentració i s'hauria d'establir definitivament en el decret de creació de cada nova zona de concentració parcel·lària.

D'aquesta manera, les actuacions de concentració parcel·lària podrien atendre les necessitats específiques de cada nova zona de concentració amb una flexibilitat que, val a dir-ho, es troba a faltar en la regulació de la institució que estableix la Llei de reforma i desenvolupament agrari.

33. Vegeu la Llei de 12 de juliol 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».

És prenent com a base aquesta llei que s'estan construint, a Bèlgica, les noves línies del tren de gran velocitat, amb uns resultats que la mateixa administració gestora valona ha qualificat d'*espectaculats* (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/concentració parcel·lària6.htm](http://envagri.wallonie.be/mil_rur/concentració%20parcel·lària6.htm))).