

CAPÍTOL II

TRETS IDENTIFICADORS DE LA INSTITUCIÓ JURÍDICA DE LA CP

I. CONCEPTE

La importància de l'estudi del concepte d'una institució rau en què, per una banda, de la claredat d'idees amb què se la defineixi dependrà bàsicament la qualitat i la coherència de les lleis que s'hi relacionin¹, i, per l'altra, en el cas concret de la CP, el concepte que s'adopti condicionarà el desenvolupament, el resultat i el cost econòmic d'aquestes operacions².

1. El concepte de CP en el Dret intern

1.1 Concepcions doctrinals

Com sol passar amb qualsevol institució no definida de forma expressa a nivell normatiu, la doctrina no ha arribat a l'elaboració d'una definició única que sigui acceptada de forma comuna, sinó que cada autor ha arbitrat la seva pròpia definició de la CP. Se'n va ocupar molt especialment la doctrina clàssica dels anys cinquanta i seixanta, varen sorgir noves definicions a l'aprovar-se l'LRDA i, finalment, les noves generacions d'agraristes també hi han volgut dir la seva, als estudis sobre la CP publicats durant els darrers decennis.

1.1.1 Concepcions clàssiques

Durant els primers anys posteriors a l'assimilació de la CP pel nostre ordenament jurídic, els agraristes de l'època no tenien gens clara l'òptica des de la qual calia definir aquesta institució, raó per la qual van exposar un allau de definicions de la CP, que van des de la més estricta fins a la més expansiva.

a) Concepció estricta

El primer a exposar la seva concepció de la CP fou GONZÁLEZ PÉREZ³. Ho féu mitjançant un concepte estricte d'aquesta institució, elaborat en base a la Llei de concentració parcel·lària de 20 de desembre de 1952. Per a ell, la CP no és una altra cosa que "la funció administrativa per la que se reorganiza la propiedad rústica de una zona, asignando a cada propietario una porción de terrenos equivalente en extensión a otros de que se le priva, pero en mejores condiciones para su cultivo, mediante las oportunas compensaciones por la diferente clase de tierras".

Igual d'estricta és la col·loquial definició exposada per LERA DE ISLA en el seu ja esmentat treball "Concentració parcelaria", en el qual explica planerament que "realizar la concentración parcelaria significa volver a agrupar en el menor número posible de parcelas, y mejor, si puede ser, en una sola, todas esas parcelitas pequeñas que un mismo propietario tiene dispersas por todo un término municipal". Més tècnica i expressiva, però també

¹Cfr. François PERIN, *La démocratie enrayée, Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958, Brusel·les, 1960*, p. 118. Com deia aquest professor universitari, "il faut bien avouer que l'incohérence ou la mauvaise qualité des textes législatifs provient en grande partie de la conception fondamentale qui préside à leur élaboration".

²Segons que s'emprí una concepció estricta o laxa, la despesa en CP variarà ostensiblement, arribant-se a extrems com el de Galícia, on, partint d'una concepció de la CP que pràcticament la identifica amb la reforma agrària ("Nos estamos a facer a verdadeira reforma agraria, cuja materialización é a concentración parcelaria", ha declarat formalment el president de la "Xunta" davant el Parlament gallec), el promig per parcel·la concentrada és d'un milió de pessetes (Cfr. A. PÉREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNANDEZ, *et al.*, *Antela...*, *op. cit.*, p. 168 i 170).

³ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, *op. cit.*, p. 135.

estricta, és la definició aportada per GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA⁴, per a qui, en el seu sentit més restringit, la CP "reagrupa

las parcelas dispersas de un mismo propietario, da una nueva estructura, más racional, a su explotación, sustituyendo los antiguos trozos de tierra dispersos, a los que el agricultor aplicaba su trabajo, por nuevas fincas cuya mayor superficie, cuyo emplazamiento y cuya forma permiten utilizar maquinaria agrícola, emplear medios modernos de cultivo, intensificar éste, realizar mejoras, ensayar nuevas modalidades de explotación cooperativa y reducir espectacularmente los gastos de la explotación".

També es mou dins els paràmetres de la concepció estricta de la CP, bo i que fa esment de les obres que hi solen anar connexes, la descriptiva definició de SANZ JARQUE⁵, segons la qual "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".

Val a dir que aquest criteri estricte de la CP va ésser ratificat fins a la sacietat pel TS, en sentències com ara les STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 685), 7.6.1977 (Arz. 3342) i 10.10.1978 (Arz. 3326), que reproduïxen sistemàticament l'expressió de què la finalitat de la CP "no es otra que adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra y cultivo a la de las parcelas aportadas". Posteriorment, s'han dictat moltes altres sentències en termes similars - *vid.*, *inter alia*, les STS de 14.12.1983 (Arz. 6342), 1.2.1984 (Arz. 1012), 5.2.1985 (Arz. 994) i 29.9.1986 (Arz. 4794), com veurem a l'examinar la teleologia de la CP.

Tot i que no formula una definició formal i explícita, l'exegesi de GARCÍA CANTERO⁶ també traspua una concepció estricta de la CP, al reduir l'objectiu de la millora a la lluita contra la dispersió parcel·lària, adduint a l'efecte que "la concentración parcelaria representa el más enérgico de todos los remedios hasta ahora aplicados para el grave mal de la excesiva fragmentación de la propiedad rústica".

Tot just publicada l'LRDA, GARRIDO EGIDO⁷ es pronunciava sobre la concepció de la CP en els termes següents: "Entendemos aquí por concentración parcelaria no sólo la operación que tiene como fin fundamental la reducción del número de parcelas de una zona, sino también la realización de una serie de operaciones de permuta de tipo multilateral que permitan una remodelación de la parcelación de la zona". Tot plegat, aquesta definició també es queda en la reorganització de la propietat rústica, o concepció estricta de la CP.

La diferència d'aquestes dues darreres definicions amb les anteriors és que ja presenten la CP com a part d'un procés més ampli de la política agrària, seguint la recomanació de la FAO d'integrar la CP en els programes de desenvolupament regional.

La concepció estricta de la CP impulsada pel legislador de 1952 queda corroborada per Miguel BUENO⁸, quan atribueix al programa inicial de CP la característica essencial de la

⁴Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 14.

⁵Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 37.

⁶Gabriel GARCÍA CANTERO, *El retracto de colindantes y la legislación de concentración parcelaria*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1965, p. 30, 37 i concordants.

⁷Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La reforma de las estructuras agrarias y el desarrollo regional*, "IRYDA-Información", núm. 8, octubre-desembre de 1973, p. 12.

⁸*Vid.* Miguel BUENO, op. cit., p. 156.

simplicitat, que argumenta reconeixent que "no pretende solucionar más que algunos de los muchos problemas que tiene planteados el medio rural".

b) Concepció social

La doctrina clàssica parava força atenció al caràcter social de la CP. Ja a l'any 1953, BALLARÍN MARCIAL⁹, comentant la llei de CP de 1952, apel·lava a les connotacions socials d'aquesta millora, que definia com "aquel conjunto de operaciones técnicas y jurídicas realizadas por la Administración con el fin de reorganizar, en cuanto a su base territorial, las explotaciones agrarias radicadas en un perímetro determinado, resolviendo, además, en caso necesario, problemas de carácter social". Aquest matís social seria posteriorment enaltit per BENEYTO SANCHÍS¹⁰, al parer del qual "sugestiona el carácter eminentemente social de la reforma", i SANZ JARQUE¹¹, el qual remarca que la concentració s'ha d'implementar "de acuerdo con las exigencias económico-sociales de cada momento", alhora que enuncia tot un seguit de finalitats socials que caracteritzen la que anomena "obra social de la concentración parcelaria".

La jurisprudència del TS, que sempre havia defensat el caràcter social de la CP (*vid., ad exemplum*, l'antiga STS de 13.12.1963, Arz. 5299), hi ha posat un especial èmfasi a partir de la Constitució, amb un triple fonament:

1r) La regulació de la CP aconsegueix la missió de conformar, a nivell de legislació ordinària, l'abast del dret de propietat, d'acord amb la funció social que li atribueix l'art. 33 de la Constitució. En aquest sentit es manifesta la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882). El seu FJ 6, a més a més de deixar ben clar que no hi ha contradicció entre els postulats de l'LRDA i el reconeixement de la propietat privada *ex art. 33 CE* ("pues es precisamente el art. 33.2 del Texto fundamental el que proclama que el contenido del derecho de propiedad lo delimita su función social de acuerdo con las leyes"), assegura que l'esmentat text refés "da un contenido eminentemente social a la propiedad privada de acuerdo con el expresado art. 33.2 del Texto Constitucional".

2n) La finalitat social és indestruïble de les operacions concentracionàries, a les quals dóna veritable sentit. En paraules extreïtes del FJ 6 de la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), "la Concentració Parcelaria aspira a dar satisfacció a la finalidad social, lo que es propio de todo ordenamiento de reforma".

3r) Eixa finalitat social constitueix alhora el fonament i la limitació de l'habilitació a l'Administració gestora de la CP per a intervenir en la propietat privada de les finques rústiques, atès que, d'una banda, "la concentració parcelaria aspira a dar satisfacció a una finalidad social", però, de l'altra, "se debe de incidir sólo en aquella medida que resulte estrictamente precisa para lograr tal finalidad social" (FJ 2 de la STS de 3.11.1992, Arz. 8920).

La legislació autonòmica de la CP ha vingut a confirmar el caràcter social de la institució, com palesa el preàmbul de l'asturiana LOADR, segons el qual "destaca, por su importancia y repercusión social, la reordenación de la propiedad que se articula, atendiendo al fin social de la misma".

Sembla, doncs, evident que no es pot a la concepció de la CP que s'infereix de l'LRDA unes evidents connotacions socials, com ja les tenia la concepció que acollia la llei de CP de 1962, aprovada per Decret 2799/1962, de 8 de novembre, per imperatiu de l'art. 36 de la llei de 14 d'abril de 1962¹². No podia ser d'una altra manera, atès que, com ha escrit Miguel BUENO¹³, "es claro que este tipo de reformas no pueda contemplarse en abstracto o

⁹Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio de ..., op. cit.*, p. 78.

¹⁰Ramon BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ..., op. cit.*, p. 65.

¹¹Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y ..., op. cit.*, p. 19, 22 i s.

¹²L'exposició de motius d'aquesta llei de 14 d'abril de 1962 ho deixa ben expressat, quan es refereix a la necessitat de redactar un nou text refés de la normativa de CP, en base a "una postura política que nos compele a impulsar las consecuencias de carácter social que toda obra lleva consigo"

¹³*Id.* Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 150.

desligado de un contexto socioeconómico".

Tanmateix - a desgrat d'aquesta cristal·lina jurisprudència -, el fet de què l'art. 173 de l'LRDA no esmenti les connotacions socials entre les finalitats de la CP sembla haver desorientat a un sector de la doctrina, que eludeix qualsevol referència a la finalitat social de la CP, i inclús arriba a afirmar que aquesta millora té un caràcter exclusivament econòmic¹⁴. Obliden que el Títol Preliminar de l'LRDA també és aplicable a la CP, i que l'art. 3.a) hi preveu "la transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen...", com la primera de les finalitats fonamentals de les actuacions de reforma i desenvolupament agrari, entre les quals hi ha les actuacions de CP, com explicita l'art. 5.1.d). I és que la preponderància dels aspectes tècnics sobre els socials, amb què s'havia presentat inicialment la CP, ja està superada des de l'aprovació de l'esmentada llei de CP de 1962¹⁵.

Rebutjant, doncs, aquesta visió economicista de la CP, hem d'afirmar que la finalitat social està present en l'LRDA, no sols pel que expressa el TS, sinó també perquè, si s'analiza aquest text refós a la llum del conjunt de l'ordenament jurídic, es comprova que la regulació de la CP té un dels seus principals fonaments jurídics en un principi de caire tan social com és el principi de paritat, fonament cabdal de totes les actuacions que integren els intervencionismes agraris espanyol¹⁶ i comunitari¹⁷.

c) Concepció expansiva

Fent una interpretació expansiva de la regulació de la CP, BENEYTO SANCHÍS¹⁸ aposta per una concepció més àmplia de la institució. A més a més d'assumir el caire social de la CP, hi afegeix tantes actuacions addicionals que més aviat sembla que pretengués definir l'ordenació rural (per bé que aquesta institució encara no havia penetrat en l'ordenament jurídic espanyol) o inclús el desenvolupament rural en general. Al seu parer, en el sentit més ampli, la CP "puede considerarse como una auténtica reorganización de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, la que lleva a los núcleos rurales mejoras de todas clases que, incluso, son necesarias, no ya bajo el punto de vista productivo, sino de la civilización, haciendo más agradable la vida en el campo con la desarticulación consiguiente de la emigración de la población campesina a las ciudades".

Més lluny va encara LERA DE ISLA¹⁹, ja que, amb un acalorament populista més propi d'un discurs polític que d'una assèptica exposició intel·lectual, arriba a assegurar que la CP és una mena de guariment que acabarà curant tots els mals de la nostra agricultura. Al nostre parer, per a convèncer als professionals agraris dels avantatges de la CP, no cal recórrer a panegírics tan ampul·losos com el que formula aquest autor, segons el qual, "los hombres inteligentes, que tanto abundan en nuestros medios rurales, han acogido la

¹⁴ Vid., per tots, Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 72. Contradint la doctrina del TS (segons la qual les connotacions socials són indestriables de la CP) i la tradició jurídica de la CP espanyola (l'exposició de motius de la llei de CP de 20 de desembre de 1952 ja indicava que "aunque la concentración parcelaria tiene un matiz preeminentemente económico se logra con ella de modo indirecto una importante finalidad social al permitir el incremento de la producción agrícola, una elevación del nivel de vida de los cultivadores"), aquesta autora assegura que la CP "acaba con el valor sentimental de la tierra, contemplándola desde un punto de vista exclusivamente económico". És precisament la gestió de la CP realitzada en base a aquesta visió ultraeconomicista la que genera els problemes socials que la mateixa autora constata en el primer punt de la Introducció de la seva tesi doctoral, quan reconeix que "la concentración constituye el eje de las conversaciones, genera movilizaciones, discusiones y provoca rencillas que pueden perdurar hasta muchos años después de finalizado el proceso, incluso durante generaciones".

¹⁵ Cfr. Miguel BUENO, op. cit., p. 162.

¹⁶ La fonamentació de l'intervencionisme agrari en el principi de paritat s'evidencia en l'art. 130.1 CE, però també s'infereix - com conclou l'*Informe de la Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural* (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie I: Boletín General núm. 803 de 16.12.1999) - d'una interpretació conjunta dels arts. 9.2 i 14 CE.

¹⁷ La inspiració d'aquest intervencionisme en el principi de paritat queda palesa quan l'exposició de motius del Reglament 1257/1999, de 17 de maig, fonamenta les mesures de desenvolupament rural que s'hi regulen, partint de la consideració de què "la estructura de la agricultura en la Comunidad se caracteriza por la existencia de un elevado número de explotaciones que carecen de las condiciones estructurales necesarias para garantizar a los agricultores y sus familias unos ingresos y unas condiciones de vida equitativos".

¹⁸ Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...* op. cit., p. 69.

¹⁹ Vid. Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., p. 28.

concentració parcelaria como lo que realmente es: como una panacea que curará, nadie lo duda, todos los males que padece la agricultura espanyola". Només cal veure la depressió en què estàsumit a hores d'ara el sector agrari espanyol - després de cinquanta anys de concentració - per a comprovar com era d'exagerada aquesta presentació triomfalista de la CP.

Els avantatges d'aquesta millora són molts, certament, però també s'ha de saber reconèixer les seves limitacions intrínseques, ja que, a la fi, no deixa de ser una més de les moltes eines que tenen al seu abast els poders públics per a dur a terme una tasca seriosa i continuada de reequilibri territorial²⁰, propiciant el desenvolupament rural, especialment a les zones més desfavorides. Més convincent ens sembla l'opinió de DE LOS MOZOS²¹, el qual es fonamenta en un informe de 1963, del grup de treball de CP de la FAO, així com en la Llei de 28 de desembre de 1963, d'aprovació del primer "Plan de desarrollo económico-social", per a remarcar "la necesidad de rebasar el concepto restringido de concentración parcelaria por el de reforma de las estructuras agrarias y la conveniencia de que esta actitud reformadora se integre en una política de desarrollo regional".

També SANZ JARQUE assumí el concepte expansiu de la CP²², assegurant, amb el seu habitual estil descriptiu, que "el objetivo amplio de la concentración parcelaria es crear o establecer en las zonas donde el minifundio y el parcelamiento presentan caracteres de acusada gravedad, explotaciones agrícolas que constituyan unidades rentables y económicamente suficientes, en armonía con los intereses privados y las necesidades públicas, llevando a cabo, a la vez que se concentra la propiedad, múltiples mejoras territoriales, jurídicas y sociales, como son transformaciones en regadío, encauzamiento y aprovechamiento de ríos, saneamiento de tierras, electrificaciones, mejoras de cultivos, abrevaderos de ganado, vías pecuarias, titulación pública e inscripción en el Registro que dan seguridad y facilitan el crédito y creando huertos familiares y las demás mejoras de carácter social que el Decreto de concentración determine, en su caso, para cada zona".

Com es veu, aquestes definicions ja apuntaven al que avui en dia s'espera de la CP, d'acord amb les orientacions de l'Agenda 2000. L'únic criticable és que presentaven com a CP totes aqueixes actuacions de desenvolupament rural integral, quan la CP només és una més de les operacions que coadjuven a fer-lo realitat. Molts anys després, LISS²³, fent una anàlisi retrospectiva dels antecedents normatius, arribava a la conclusió de què eixa concepció expansiva de la CP ja estava present en la legislació experimental de 1952. Segons ell, "la concentración parcelaria introducida no se limitaba a la mera transformación y replanteo de parcelas y al acondicionamiento y la construcción de caminos rurales, sino que estaba ideada desde un principio para el fomento global de las zonas afectadas y también abarcaba la infraestructura de los habitats (electrificación, abastecimiento de aguas, saneamiento,

²⁰L'absència d'autocrítica fou una de les causes que va permetre que la doctrina de l'època acabés imposant la idea de què la CP tenia un abast molt més ampli del que realment li corresponia. Es per això que trobem especialment encertada la mesurada apreciació que formula Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 169 i 170, per a qui la instauració a Espanya de l'ordenació rural responia a la necessitat de "tratar de superar la idea, que inevitablemente se iba imponiendo como consecuencia de la rutina de un trabajo exento de crítica, de que la colonización y la concentración parcelaria eran, en sí, la reforma de estructuras y no solamente, como debe de ser, unos instrumentos al servicio de dicha reforma".

²¹José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, *op. cit.*, p. 121.

²²*Vid.* Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, p. 38. Poc després, presumiblement influenciat per l'ambient exultant de la doctrina i la gestió triomfalista de l'època, abundà en aquest eixamplament conceptual de la CP. En *Legislación y Procedimiento...*, *op. cit.*, p. 6 i 7, identifica CP i ordenació rural, afirmant que "concentración, en su más amplio sentido equivale a la ordenación rural de las zonas o comarcas donde hay microfundio y dispersión parcelaria". Aquesta equiparació fou desmentida poc després pel Decret 1/1964, de 2 de gener, i per la Llei 54/1968, de 27 de juliol, normes introductòries de l'ordenació rural a Espanya. Un cop publicades ambdues normes, el mateix autor adaptà el seu discurs, en *Más allá de ...*, *op. cit.*, p. 143 i 144, obra en la qual es refereix a "las materias de Colonización, Concentración Parcelaria y Ordenación Rural", establint per a cada una d'elles uns objectius ben diferenciats: concretament atribueix a la CP la funció principal de "reconstruir la propiedad triturada y dispersa en las zonas afectadas por el abusivo parcelamiento", mentre que reconeix a l'ordenació rural la comesa, més àmplia, de "promover la reestructuración y el pleno desarrollo de cuantas posibilidades humanas y naturales haya en las zonas rurales "en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales". Resulta evident, doncs, que CP i ordenació rural no són una mateixa cosa, ni es poden emprar com a sinònims.

²³Carl-Christoph LISS, *Evolución y estado actual de la concentración parcelaria en España*, "Revista de Estudios Agro-sociales", núm. 139, gener-març de 1987, p. 43.

pavimentación, construcción de escuelas rurales, salas comunales, etc.). Se añadieron asesoramiento agrícola, saneamiento de terrenos, a veces también la transformación de secano en regadío y, generalmente, se proporcionaron en el marco de la concentración parcelaria también créditos y subvenciones considerables para la mecanización, para la adquisición de semillas y fertilizantes químicos, para la creación de cooperativas, etc."

En definitiva, aquest autor identifica la CP amb la política agrària. L'evidència de la seva exageració - que contrasta negativament amb la mesura de les conclusions a què arriba Miguel BUENO²⁴, a l'analitzar la primera època de la CP espanyola - queda demostrada quan tot seguit cau en el seu propi parany, a l'afirmar que "desde 1962 esto se expresó también en el nombre del organismo, que por Decreto del 17 de noviembre de 1962 pasó a denominarse "Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural". És a dir que, a la fi, acaba reconeixent, indirectament, que tot el que havia presentat com a CP ultrapassava amb escreix l'àmbit de la institució i constituïa realment una ordenació rural. D'altra banda, cal recordar que - com ja hem exposat més amunt - aquesta apropiació indeguda del nom de la CP per a fer-hi encabir tota mena d'actuacions d'ordenació rural ja va ésser durament desautoritzada, al seu temps, per l'exposició de motius del Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre ordenació rural.

En aquestes condicions, ens preguntem si no seria més correcte anomenar les coses pel seu nom, i, abandonant inútils panegírics sobre la institució, reconèixer d'una vegada que la CP no és el factòtum de la reforma agrària ni la panacea per a resoldre totes les mancances del món rural, sinó que és una institució més, amb les seves limitacions, ben entès que això no impedeix que puguin aprofitar-se les seves sinèrgies per a fer una ordenació global de cada zona.

A la demostració de què aquesta és la manera més correcta d'entendre el verdader sentit de la CP (aquí i fora d'Espanya) dediquem bona part dels nostres esforços expositius.

1.1.2 Concepcions de la moderna doctrina espanyola

Una definició de caràcter estricte i legalista ens l'ofereix BORRUEL en el primer dels seus articles dedicats a la CP de Navarra²⁵, en el que, referint-se a l'LRDA, assegura que, "según la ley, "La concentración parcelaria tiene como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, y por tanto, adjudicar a cada propietario, en el menor número posible de fincas, una superficie de la misma clase de cultivo y con un valor semejante al valor de las parcelas aportadas". La veritat és que aquest darrer element no coincideix amb el que expressa l'LRDA, sinó que l'ha adaptat el propi autor. El que diu l'art. 173 és que el valor de les finques de reemplaçament ha de ser "igual" - i no "semejante", com expressa Arturo BORRUEL.

Més confusa resulta la concepció de la CP que presenta PALACIOS AYECHU²⁶, perquè, d'una banda, s'apunta a la moda de l'anomenada "concentració parcel·l·ària integral", quan cita entre els aspectes positius de la CP que "se eleva el nivel de vida de la población rural mediante la transformación integral de las zonas" i quan desqualifica la que considera "la idea simplista de considerarla como mera agrupación física"; però, d'altra banda, al definir aquesta millora, exposa una concepció *stricto sensu*, ja que es refereix a la CP com "un aspecto de la Reforma Agraria que supone la ordenación racional y mejora de la propiedad de la tierra, de aquellas zonas afectadas por la excesiva división de las fincas y por la dispersión".

²⁴ Vid. Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 158, al parer del qual, "puede decirse que la concentración parcelaria en este período sirve de "elemento de choque que abre el camino a intervenciones más amplias y variadas ... en materia de reforma de estructuras y desarrollo rural", bo i remarcant - i en aquest aspecte desmenteix les tesis expansionistes de LISS - que "no es una reforma agraria en sí, sino un instrumento de reforma estructural".

²⁵ Vid. Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, "Navarra Agraria", nº 83, març-abril de 1994, p. 45.

²⁶ María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 31 i 324.

El nostre desacord amb l'extralimitada concepció de la CP que s'amaga rera la citada expressió "concentració parcel·lària integral" ja ha quedat prou demostrat i argumentat al comparar aquesta millora amb l'ordenació rural. Els mateixos arguments que hi hem exposat serviren per a rebatre la concepció de la CP que proposa BERMEJO LATRE²⁷. Amb ell compartim l'apreciació inicial de què la CP pot ésser d'utilitat per a moltes més finalitats de les que a hores d'ara aconsegueix (ens remetim, a aquests efectes, a la nostra exposició sobre les noves comeses de la CP). A la fi, emperò, el venç l'entusiasme per la institució i acaba caient en el mateix parany que els autors dels anys cinquanta que presentaven la CP com la panacea de tots els mals, i com els gestors de començaments dels anys seixanta, que confonien la CP amb l'ordenació rural. BERMEJO LATRE inclús els supera i arriba a afirmar que la CP "es más que una medida de ordenación fundiaria o incluso ordenación rural". Coneixem per experiència personal com és de fàcil deixar-se endur per l'entusiasme, a mesura que es va coneixent la institució, perquè engresca i captiva cada cop més, atès que difícilment trobaríem un altre mecanisme d'intervenció que ofereixi un balanç tan positiu, des de qualsevol punt de vista que es vulgui analitzar. Però cal fer l'esforç de no deixar-se enlluernar fins a l'extrem de perdre l'objectivitat que tota tasca intel·lectual requereix. I presentar la CP com una millora d'abast superior al de l'ordenació rural no té cap fonament jurídic, com es pot comprovar comparant la normativa reguladora d'ambdues institucions.

En tot cas, caldria fer memòria de l'assenyat advertiment llençat al seu temps per GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, en el sentit de què no tot el que es pot fer dins l'àmbit de les estructures agràries forma part del concepte de CP que acull el nostre ordenament jurídic²⁸. Per això jutgem més encertada la visió de LÓPEZ RAMON, que al·ludeix a la "reforma integral" de les zones afectades²⁹, però no cau en el parany d'emprar l'expressió "concentració parcel·lària integral", sinó que defineix la CP *stricto sensu*, manifestant que "a través de la concentració parcelaria se lleva a cabo ... una reordenación de la propiedad rústica, con objeto de crear unidades de cultivo individuales adecuadas a la extensión mínima que debe tener una finca para que su explotación resulte rentable", i especificant que "para ello, las diferentes fincas que pertenecen a un propietario en un término municipal son sustituidas por una o varias parcelas concentradas, denominadas fincas de reemplazo".

Estricta és també la concepció de la CP que traspuen les definicions de RAMOS PRIETO³⁰, el qual presenta la CP com una "fórmula para acabar con los tradicionales problemas que presentaban la excesiva fragmentación y la dispersión de la propiedad", i de RIOS CARMENADO, el qual defineix la concentració com "un proceso técnico para reducir el elevado número de parcelas de cada explotación sustituyéndolas por un número menor de fincas, que en conjunto deberán ser equivalentes a las primeras, tanto en clase de tierra como en cultivo; la nueva distribución de la propiedad resultante deberá presentar fincas con una mayor superficie, una forma más regular y un acceso más adecuado". Al nostre parer, aquesta definició és massa tecnicista i oblida dos dels elements que el seu autor apunta - en aquest cas, amb encert - en les conclusions del seu estudi: la que anomena "base ecológica en el concepto de concentración parcelaria" i la concepció de la CP com una mesura "integrada en una planificación y el desarrollo rural".

El civilista MILLÁN SALAS ofereix una definició que recorda molt la proporcionada per SANZ

²⁷ Vid. José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, p. 511.

²⁸ Cfr. Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 22. Els seus mots "esta modalidad ... entra más bien en el concepto amplio de reformas estructurales que en el restringido de concentración parcelaria contemplado por el Derecho positivo español", serien aplicables ara a impròpiament anomenada "concentració parcel·lària integral".

²⁹ Vid. Fernando LOPEZ RAMON, op. cit., p. 315, 329, 333 i s. Quan es refereix a les actuacions que l'Administració gestora afegia a la CP als anys seixanta, constata que allò no era només CP, sinó que les actuacions de CP "se completan con un conjunto de instrumentos ... tendentes a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas", i, quan defineix l'ordenació rural, la presenta com una "vía ampliadora de las actuaciones de concentración parcelaria, tendentes a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas". Parlar de "reforma integral" - referint-la a l'ordenació rural (o, com fóra millor, al desenvolupament rural integral que ara pregona l'UE) - és molt més correcte que utilitzar l'expressió "concentració parcel·lària integral", ben entès que la CP és una més de les actuacions que han d'integrar la planificació integral de cada zona, com ja va evidenciar al seu moment la normativa que va introduir al nostre país l'ordenació rural (Decret 1/1964, de 2 de gener, i Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'Ordenació Rural).

³⁰ Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., p. 9.

JARQUE al 1961, per bé que encara és més estricta que aquesta, ja que hi omet les referències que aquest darrer feia a les millores que es fan a la zona amb motiu de la CP. Segons ell, "la concentració parcelaria consisteix en la reorganització de la propietat rústica de una zona, adjudicant a cada propietari, en coto redond o en el menor número posible de fincas de reemplaço una superfície de la misma clase de cultivo y cuyo valor sea igual al de las parcelas de procedencia que anteriormente poseía, pasando inalterados sobre las fincas de reemplaço el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tenían por base las parcelas sujetas a concentración, por virtud de la subrogación real, que opera por disposición legal".

Tot i el marcat interès descriptiu que traspua, la definició elaborada per TÉLLEZ DE PERALTA i NAVARRO CASTILLO en base a la LARA també respon a una concepció estricta de la institució. Segons aquests autors, la concentració regulada per la llei andalusa 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 reemplaço, 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".

Finalment, IGLESIAS PIÑEIRO també veu en la llei gallega de CP (LCP-GAL) una concepció estricta de la CP, ja que assegura que aquesta norma legal "se centra fundamentalmente en la redistribución de la propiedad de la tierra, de forma que está totalmente limitada como mecanismo de ordenación". Comentant aquesta mateixa legislació autonòmica, GARCÍA AÑON defineix la CP com "*un proceso técnico-jurídico, destinado a reducirlo número de parcelas e a crear unha infraestructura que mellore as condicións de producción*".

1.2 Concepte de lege lata que s'infereix de la regulació estatal de la CP

La diversitat d'enfocaments doctrinals i jurisprudencials exposats fa realment ben difícil arribar a copsar què és el que s'ha d'entendre exactament per CP en el si del nostre ordenament jurídic, atesa l'heterogeneïtat dels continguts que l'opinió publicada ha anat atribuïnt a aquesta institució jurídica en el decurs dels temps.

Davant la dificultat demostrada de la construcció d'una noció general i unitària de la CP, creiem necessari replantejar la qüestió a la vista de la normativa vigent i de la jurisprudència que l'ha interpretada, sens perjudici de què, més endavant, exposem la nostra proposta de redefinició de la institució, *de lege ferenda*.

El primer problema que trobem per a eixa construcció noció és que la regulació vigent de la CP està integrada bàsicament per l'LRDA, norma que no defineix la institució - com tampoc ho feien (a diferència del que s'esdevé a altres països) les lleis de CP que la precediren en el temps i de les quals porta causa -, tot i que hi dedica bona part del seu articulat.

A desgrat del sector doctrinal que abona aquesta indefinició legal, perquè considera que l'establiment de conceptes no és funció del legislador, sinó de la doctrina, creiem que aquesta és una més de les llacunes legals de l'LRDA que caldria superar en la futura llei de CP. Tot i reconèixer amb DE LOS MÓZOS que els conceptes són, a la fi, "la expresión formal de un tesoro de experiencias durante largo tiempo acumulado", no podem oblidar la disparitat de criteris que, tant a nivell intern com al Dret comparat, hi ha sobre la concepció més adient de la CP. Per tant, la concreció del concepte que s'ha d'aplicar a Espanya esdevé una qüestió d'importància cabdal, ben entès que, si es vol aconseguir una aplicació eficient de la normativa vigent - sense problemes afegits per dubtes sorgits en el moment de la seva implementació - cal deixar-hi ben definit el concepte de la institució que s'hi regula.

Aquesta és la tècnica amb què s'elabora a hores d'ara la normativa més avançada, tant a nivell comunitari com a nivell intern, i, al nostre parer, fóra aconsellable que s'apliqués també a la llei de CP, com ja fa temps que es fa a altres països.

Les nostres legislacions autonòmiques de la CP - fidels a la seva tònica general d'un impenitent mimetisme acrític de l'LRDA - també han omès sempre la definició de la CP. La incongruència d'aquest plantejament normatiu queda evidenciada, per exemple, quan l'articulat de la càntabra LCP-CANT comença establint que "El procedimiento para llevar a cabo la concentración parcelaria ... se regulará conforme a lo que determina la presente Ley". No seria més lògic que primer es concretés què s'ha d'entendre per CP, atès que, com hem vist, no hi ha una concepció unitària d'aquesta institució, ni a nivell de Dret comparat ni tan sols a nivell de Dret intern?

La castellanolleonesa LCP-CYL també va caure en el parany d'ometre tota definició de la CP. Però, a la llarga, l'Administració gestora s'ha rendit a l'evidència i ha acabat definint la institució en l'art. 1.2 de l'Ordre d'1 de setembre de 1992, a tenor del 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 definició, perquè de savis és rectificar; però creiem que no calen grans esforços argumentals per a fer entendre que, si a la fi s'ha d'acabar definint la CP a nivell reglamentari, seria molt més efectiu i donaria molta més seguretat jurídica establir eixa definició a la mateixa legislació de la CP.

De moment, però, hi ha una indefinició total a nivell legislatiu. És per això que, un cop examinades les contradictòries concepcions doctrinals que ha exposat la doctrina espanyola de 1952 ençà entenem que és arribat el moment de posar-nos a esbrinar quin és el veritable concepte de la CP que s'infereix de l'LRDA, ben entès que, tractant-se d'una norma preconstitucional - i, per tant, necessitada d'una reinterpretació a la llum de la Constitució - haurem de superar aquest escull amb l'inestimable ajut dels criteris hermenèutics dictats per la jurisprudència del TC i del TS, així com, quan s'escaigui, del TJCE i del TEDH.

La jurisprudència dels anys setanta ja va avortar dràsticament les especulacions sobre una concepció omnicomprensiva de la CP. Moltes sentències d'aquells anys van al·ludir reiteradament al fonament de l'operació de concentració, transcrivint d'una a l'altra l'expressió "cuya finalidad no es otra que adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra, y cultivo a la de las parcelas aportadas". Filant encara més prim, la STS de 5.2.1985 (Arz. 994) resumeix la jurisprudència vigent en la matèria, amb la següent definició de la CP: "con estas operaciones se persigue principalmente la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, sustituyendo la dispersión de parcelas por la concentración en un coto redondo, o en el menor número posible, equilibrando el valor de lo aportado con el de lo adjudicado, suprimiendo explotaciones antieconómicas y emplazando las nuevas fincas de forma que su explotación pueda efectuarse de la manera más idónea".

Aquesta és la filosofia subjacent en tota la doctrina legal, que, en aquest punt, es mostra absolutament pacífica i diàfana, assumint sense escletxes una concepció estricta de la CP, cosa que suposa una desautorització palmària dels excessos dels sectors de la dogmàtica i de la gestió que presenten la CP com la panacea per a la resolució de tota la problemàtica rural, incloent-hi tot tipus d'actuacions públiques tendents a aquesta finalitat genèrica.

La citada concepció jurisprudencial de la CP és la que s'infereix de l'LRDA, fent-hi una anàlisi sistemàtica, que ha de tenir com a punts de referència obligats els arts. 5 (que identifica la CP com una més de les actuacions de l'Administració agrària), 171 (que concreta les condicions que han de concórrer en una zona per a què s'hi pugui realitzar aquesta millora) i, molt especialment, 173 (que sintetitza la teleologia en la qual s'han de fonamentar aquestes actuacions públiques).

Conjuminant tots aquests elements normatius i jurisprudencials amb els principis constitucionals, podem definir la CP com l'actuació administrativa declarada d'utilitat pública i

d'execució urgent, que duu a terme l'Administració competent en cada cas, mitjançant un procediment administratiu especial, de característiques jurídiques i agronòmiques, desenvolupat de manera gratuïta i obligatòria per als interessats, respectant llurs drets constitucionals, i que consisteix fonamentalment en una reordenació de la propietat rústica que té per finalitat la racionalització de l'element físic de les explotacions agràries, al qual objecte s'agrupen les diferents parcel·les de cada propietari en el nombre més reduït possible de finques rústiques, traslladant-hi (en principi, inalterats) els drets reals, càrregues i altres situacions jurídiques que afectaven les parcel·les aportades, de manera que les finques de reemplaçament que rebí cada propietari tinguin un valor proporcionat al de les finques que hi va aportar.

Com es pot veure, en aquesta descriptiva definició, ens hem cenyit al concepte estricte de la CP, tractant de fugir de les extralimitacions a què varen arribar temps enrera alguns entusiastes de la institució, els quals la van presentar com una mena de factòtum, que pràcticament abastaria tota la política governamental amb incidència sobre el món rural. La realitat és que, amb la regulació vigent, la CP només és (i no és poca cosa) una tècnica mitjançant la qual es redueix el nombre de parcel·les de cada propietari afectat, per tal de racionalitzar la base parcel·lària de les explotacions agràries - sense descartar les habituals obres connexes a aquesta activitat - , amb l'objectiu de consolidar la seva viabilitat econòmica. No obsta, a aquests efectes, que els arts. 3, 4, 5, 53 i concordants proclamïn uns objectius que, en conjunt, comprenen la transformació integral de la zona beneficiada, perquè aquests no són uns objectius específics de la CP - encara que hi participa, en la mesura que li pertoca -, sinó que constitueixen les finalitats fonamentals que han d'inspirar tota l'acció de govern en matèria de reforma i desenvolupament agrari, com palesen els encapçalaments dels esmentats preceptes ("La acción del Estado ...", "El Gobierno podrá ...", etc.).

Certament, la concentració és una meravellosa eina de treball per a la consecució de determinats objectius de la política agrària i de la política rural. Tanmateix, resistint estòicament la natural tendència de l'investigador i gestor de la CP a magnificar l'objecte de la seva recerca i de la seva tasca professional, creiem que tot ha de tenir una mesura i que cal anomenar les coses pel seu nom. La CP és el que és, i no s'ha d'adulterar aquesta institució ultrapassant els seus límits. Si es dona aquest pas, s'ha de reconèixer (com fa DE PAEPE) que el resultat ja no és CP, sinó una altra cosa, per a referir-se a la qual cal emprar una denominació més adient.

No cal dir que estem parlant únicament als efectes conceptuals, perquè, com hom podrà comprovar tot seguit, som fermes partidaris de donar a la CP - en la línia que ja han assumit les legislacions més avançades d'Europa - una utilitat molt més àmplia de la que es correspondria amb la concepció estricta de la CP aïlladament considerada. En cap moment pretenem, per tant, devaluar la institució retallant les seves possibilitats de desenvolupament (que considerem de vital importància per al reequilibri territorial entre el món rural i l'urbà). Estem tractant únicament de delimitar l'abast conceptual d'aquesta institució, cosa que creiem del tot necessària - ni que sigui tan sols per a saber de què estem parlant - per tal de desvirtuar les definicions de la CP que no s'adiuen al nostre ordenament jurídic.

Ja hem vist que hi ha autors que consideren superada la concepció estricta de la CP. Tanmateix, *de lege lata*, és aquesta concepció legal la que estableix l'LRDA, com venim de demostrar fent-hi referència a un seguit de preceptes d'aquest text legal i als criteris hermenèutics establerts a l'efecte pel TS. Tot allò que la depassa, fins a arribar al proclamat concepte de la "concentració parcel·lària integral", són actuacions que s'afegeixen a la CP (és a dir, que es fan aprofitant l'avinentsa de la CP), però que no poden alterar la concepció essencial de la institució.

Durant els darrers anys, el TS segueix defensant la vigència al nostre país d'aquesta concepció estricta, proclamant que "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias, sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo" (STS de 28.6.1996, Arz. 5338). Aquesta és la veritable essència de la institució. Els gestors ho haurien de tenir ben present, per tal d'evitar ensurts insospitats, atès que el TS ja ha advertit (*vid.* el FJ 5 de la STS de 27.10.989, Arz. 7057) que

les deduccions ex art. 202 de l'LRDA que es practiquen en els processos de CP no es poden dedicar a altres finalitats que les esmentades.

No discutirem que, a les zones de CP, es duen a terme moltes més activitats, que van més enllà de la simple tasca de reordenació de la propietat rústica. Això, emperò, no justifica que es parli de "concentració parcel·lària integral", perquè aquestes actuacions addicionals ja no formen part del concepte de la CP, sinó que en són uns afegits, que complementen l'acció beneficosa de la concentració, i, aprofitant les inèrcies que se'n deriven, coadjuven a millorar els seus resultats, permetent així optimitzar els recursos públics que s'hi aboquen.

Aquests beneficis addicionals no ens han de fer oblidar, per tant, de quina institució estem parlant i quins són els paràmetres que la defineixen *de lege lata*. Una altra cosa és que aquesta concepció sigui o no la més adient per al moment actual i per al futur de la societat espanyola, aspecte que abordarem tot seguit.

Finalment, cal fer esment de què, a més a més de la concepció de la CP que preveu l'LRDA, hi ha també la concentració d'explotacions prevista a la LARA andalusa, així com una figura intermitja entre ambdues concepcions, que és la incorporada a la nova llei càntabra LCP-CANT-2000, que el propi legislador denomina "concentració por explotaciones" en l'exposició de motius i en l'art. 38.

2. El concepte de CP en el Dret comparat

2.1 Concepcions doctrinals

La doctrina francesa és pròdiga en manifestacions doctrinals que acullen la concepció estricta de la CP, des de la dogmàtica clàssica fins a la contemporània. Així, per a André DUMAS, un dels màxims exponents de la doctrina clàssica francesa, "*Le remembrement rural consiste en un nouveau lotissement des terres situées dans le périmètre prévu, les attributions des nouvelles parcelles étant faites proportionnellement aux apports de chacun des propriétaires, l'équivalence entre les apports et les attributions étant appréciée en valeur de productivité réelle et non en superficie*". Concretant encara més, puntualitza que la CP així concebuda "*constitue, parmi les procédés d'amélioration foncière, la méthode la plus complète et la plus efficace pour mettre fin à un parcellement excessif. Il consiste en un échange forcé, réalisant un transfert du droit de propriété d'un bien sur un autre*". Matisa, però, que "*cet échange n'a pas lieu parcelle par parcelle; il s'agit plutôt d'une redistribution des terres*". Als anys noranta, LE BIHAN no s'havia allunyat massa d'aquesta concepció estricta, puix que defineix la CP dient que "*le remembrement se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles rurales non bâties morcelées et dispersées*".

Front a les alegres elucubracions doctrinals que parlen d'una suposada "concentració parcel·lària integral", les publicacions de l'Administració federal suïssa ens fan posar una altra vegada els peus a terra, redescobrint-nos el més estricte concepte de la CP que inclou la següent definició oficial: "*Le remaniement parcellaire est une opération purement géométrique consistant à regrouper les parcelles d'un même propriétaire, à créer des formes plus favorables, à réduire les distances entre la ferme et les terres, avec pour objectif une utilisation rationnelle du sol*". Val a dir que, a força d'estricta, aquesta definició helvètica oblida que la CP no es pot reconduir a unes pures operacions materials, sinó que té importants connotacions jurídiques, que una Administració gestora no ha d'oblidar mai. Tret d'això, trobem molt encertat que, d'una Administració estant, es reconegui que la CP no és tan il·limitada com se'ns ha volgut fer creure. Després ja hi haurà ocasió de posar en relació, a nivell pràctic, aquesta operació de millora amb altres actuacions públiques, per tal d'aconseguir els més variats i amplis objectius de desenvolupament rural i protecció de la natura, però resulta allisonador que es comenci reconeixent que partim d'un concepte estricte de la CP.

Aquest reconeixement té un mèrit especial quan prové del *Service des Améliorations Foncières*, organisme del Cantó suís de Vaud, les competències del qual no es redueixen a l'àmbit del *remaniement parcellaire*, sinó que abasten també altres actuacions públiques que igualment formen part de la política global del desenvolupament rural integral, entre les que es citen concretament les relatives a *équipements ruraux, bâtiments ruraux et mesures*

destinées à la protection de l'environnement dans le cadre de l'agriculture. El que ens ensenya aquesta avançada Administració gestora és que la CP pròpiament dita s'hi anomena "*remaniements parcellaires*" i el context general en el qual s'incardina aquesta millora s'hi coneix com "*améliorations foncières*". Aquesta és justament la idea-força de la nostra proposta de renovació conceptual de la CP espanyola.

La que acabem d'exposar no és una opinió aï llada. L'anàlisi comparativa de la legislació de CP d'alguns països francòfons duu a PINTO FERREIRA a concloure que la concepció que hi ha vigent es pot sintetitzar en aquesta definició estricta: "*Ensemble des opérations qui consistent à modifier le parcellaire et à réduire le morcellement par un regroupement et un échange de terres entre les divers propriétaires et exploitants*". Quelcom semblant diu GARCIA I FLORES de la CP italiana, per a qui la concentració actua a la zona "a la qual hi ha un nombre considerable de propietaris dels quals cadascun posseeix dos o més fraccions, no contenint i no constituent singularment unitat fondiària" (art. 22), es procura reagrupar la propietat fragmentada a través d'un canvi en virtut del qual cada propietari perd els fragments que havia aportat i adquireix, en compensació, una o més unitats fondiàries".

Confirmant aquesta encertada pràctica de definir la CP pel que és en essència, i no per les obres que la poden acompanyar, SCHMERBER conceptua aquesta institució com "*une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées situées à l'intérieur d'un périmètre, dont on a préalablement fixé les limites, aux fins d'améliorer les conditions d'exploitation de chaque propriété, en réduisant le nombre des parcelles et en les regroupant autour de leur centre d'exploitation*". Una tal forma d'entendre la CP no obsta per a què la institució es posi al servei d'un projecte més ampli de desenvolupament rural, ja que, com puntualitza aquest mateix autor suís, "*les remaniements parcellaires ... participent à l'aménagement de l'espace rural*". Però aquesta participació es duu a terme des de la funció que li és pròpia, és a dir, des de la reordenació fondiària, sense pretendre confondre la CP amb la reforma integral de la zona afectada.

Aquesta és, al nostre parer, la visió més correcta de la CP *stricto sensu*, que és diferent de les obres que la solen acompanyar. Quan, a força d'anar-li afegint tota mena d'actuacions complementàries, s'acaba realitzant una intervenció sobre el medi rural d'àmbit molt superior al que contempnen aquestes definicions, el que s'ha de fer és assumir aquest desbordament i, en conseqüència, incorporar una regulació específica per a cada tipus d'actuacions, per comptes de continuar aixoplugant-ho tot sota el paraigua jurídic de la CP. És ni més ni menys que això el que s'ha esdevingut a països com ara Portugal i França, els legisladors dels quals han distingit la CP pròpiament dita d'altres modalitats que li són afins.

Referint-se a l'exemple francès, en concret, VALLERY-RADOT relata com, a partir de 1980, el legislador francès - a la vista de què les actuacions de CP s'havien ampliat fins a esdevenir la principal manifestació de la política de desenvolupament rural - es va veure obligat a establir una clara diferenciació entre el *remembrement* (és a dir, la CP) i l'anomenat *aménagement*, que podríem assimilar amb l'ordenació rural o amb les actuacions públiques de desenvolupament rural. Per això ens sembla força intel·ligent l'estratègia definitòria emprada per PINTO FERREIRA, la qual es fa ressò sense complexos de l'agosarada terminologia "*remembrement intégral*" (equivalent a la castellana "concentració parcelaria integral"), però, en lloc de assumir-la com una autèntica CP, en fa la disglòsia següent:

- Per a començar, marca distàncies, assenyalant que no es tracta d'una sola operació, sinó que "*il s'agit d'opérations globales ...*".

- Tot seguit, puntualitza que una d'eixes operacions és la CP pròpiament dita (a la qual se sol afegir la remodelació dels camins de la zona afectada): "*... qui comprennent l'exécution d'un remaniement parcellaire en fonction d'un réseau de chemins,...*".

- Finalment, deixa ben clar que la resta de les operacions que integren l'esmentat conglomerat d'actuacions públiques integrades no formen part de la CP, sinó que en són un afegit: "*... avec en outre la réalisation de toutes les améliorations foncières nécessaires à l'accroissement de la rentabilité des terres*".

Amb aquesta cauta definició de l'anomenat "*remembrement intégral*", PINTO FERREIRA ha trobat - potser sense haver-s'ho proposat expressament - les paraules més adients per a desfer el malentès creat amb la confusa expressió "concentració parcel·lària integral". Tant és així, que, en la seva versió castellana (l'obra és bilingüe), emprà l'accepció "ordenación integral". D'aquesta manera, arrodoneix l'encert de la seva definició, perquè és d'això del que es tracta: d'una autèntica ordenació rural (o, per millor adaptar-nos a les orientacions de l'Agenda 2000, una actuació globalitzada de desenvolupament rural), i no sols d'una actuació de CP, com han interpretat alguns autors. Per si quedava algun dubte al respecte, la mateixa autora explica que, "en definitiva, puede decirse que más que una simple concentración parcelaria, lo necesario es una ordenación integral". Hem de reconèixer que la seva concisa exposició no podia ser més clarivident.

Per això no ens estranya que la mateixa PINTO FERREIRA presenti com a sinònimes de l'esmentat "*remembrement intégral*" les denominacions - al nostre parer, més encertades, "*aménagement foncier intégral*" i "*amélioration intégrale*". A l'explicar aquesta darrera expressió, confirma que la CP només n'és una part: "*Les termes entreprise d'amélioration foncière ou de remembrement ou de remaniement parcellaire seront utilisés indifféremment pour désigner ces améliorations intégrales, les termes remaniement parcellaire ou remembrement qualifiant l'opération technique proprement dite de regroupement des terres*".

En definitiva, després de tants toms terminològics, s'imposa la realitat viva de la concepció més estricta de la institució de la CP, com una operació de reagrupament de parcel·les, la qual cosa obliga a refutar la teoria mantinguda per ALARIO TRIGUEROS en el sentit de què "en toda Europa se ha generalizado la evolución de la C. P. superando la mera redistribución espacial de la propiedad agraria y tendiendo hacia una ordenación integral del espacio rural". Hi ha països, com ara Alemanya, Àustria i Holanda que han seguit efectivament aquest model, però n'hi ha molts altres, com ara França, Bèlgica, Luxemburg i Portugal, que parteixen d'una concepció més estricta de la CP. En qualsevol cas, com tindrem ocasió de comentar a l'abordar els models de CP que operen a cada país, cal deixar constància de què el model esmentat en primer lloc ha estat objecte de dures crítiques per part del TEDH, que reiteradament ha condemnat l'Administració gestora per considerar que la llarga durada dels seus processos de concentració (que no sol baixar dels deu anys, i en el cas holandès pot durar fins a 25 anys) no responen a l'exigència del termini raonable que imposa l'art. 6.1 del Conveni de Roma.

Així, doncs, fóra bo que comencéssim a desmitificar aquesta macroconcepció de la CP, que certament té l'efecte positiu de les moltes obres que es realitzen, també té el gran inconvenient de convertir les actuacions de CP en unes operacions inacabables, amb els greus perjudicis que això comporta per als interessats, com veurem que ha posat en evidència l'esmentat Tribunal internacional.

2.2 Concepcions legals

Si, dins d'Espanya, ja hi ha concepcions legals diferents de la concentració - que van des de la CP pròpiament dita, que regula l'LRDA, fins a la concentració d'explotacions de la LARA andalusa, passant per la concepció mixta de la concentració per explotacions acollida a la càntabra LCP-CANT-2000, és normal que, a nivell de Dret comparat, també hi hagi notables diferències. Més enllà dels canvis terminològics (*remembrement rural*, a França, Luxemburg i Marroc; *remembrement de biens ruraux*, a Bèlgica; *remaniement parcellaire* a Suïssa; *flurbereinigung* a Alemanya; *ricomposizione delle proprietà frammentate* o bé *ricomposizione fondiaria* a Itàlia; *land consolidation* a Anglaterra, etc.), les diferències afecten als trets definidors de la CP, al seu abast i a la forma de gestionar-la.

A Suïssa, es parteix d'una concepció estricta de la CP, que queda especialment explicitada en l'art. 52 de la llei suïssa del Cantó de Vaud, en el qual es defineix el que s'hi anomena "*remaniement parcellaire*" com "*une répartition rationnelle, entre les mêmes propriétaires, de toutes les terres comprises dans un périmètre formant un tout économique ou géographique, en vue d'une meilleure utilisation du sol, conformément aux règles de la présente loi*". Val a dir, per a evitar falses interpretacions, que el caràcter estricte d'aquesta definició no obsta per a què - com, d'altra banda, també preveu l'LRDA en els arts. 62, 173, 202.2 i concordants - igualment s'hi facin les obres necessàries per a la reordenació de la zona

afectada ("*il peut comporter l'exécution des travaux nécessaires tels que chemins, ouvrages d'assainissement et conduites*"). La peculiaritat més remarcable d'aquesta concepció és que, a diferència de la legislació espanyola, no limita la concentració als terrenys rústics, sinó que abasta tota mena de terrenys. Aquesta peculiaritat ha estat reconeguda expressament per veus tan autoritzades com ara el professor Jean-Robert SCHNEIDER (que dedica part del seu curs de CP a l'exposició de la modalitat concentradora que s'hi anomena "*remembrement de terrains à bâtir*"), així com per la mateixa Administració gestora de la CP.

Ambdós elements - CP, d'una banda, i obres connexes, de l'altra - es fan patents igualment a la luxemburguesa LCP-LUX, que en el seu primer article aposta decididament per una definició *stricto sensu* de la CP, sens perjudici d'incloure-hi també un incís tendent a garantir l'ecocompatibilitat d'aquestes operacions: "*Afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi, et en évitant dans la mesure du possible, de porter atteinte au milieu naturel, au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées*". La referència a les obres connexes, en canvi, es relega en l'art. 2, a tenor del qual "*le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins, de voies d'écoulement d'eau et de travaux d'amélioration foncière tels que travaux d'assèchement, d'irrigation, de nivellement, de défrichement et autres ouvrages connexes*".

A partir del període d'entreguerres, Alemanya, Holanda i altres països europeus varen augmentar progressivament el nombre i la intensitat de les actuacions públiques a les zones de CP, cosa que ha fet que un sector doctrinal adoptés l'equívoca expressió "concentració parcel·lària integral". En realitat, del que es tracta és d'aprofitar l'avinentsa de les actuacions de CP per a fer una reordenació global de la zona, que, per inèrcia, s'ha continuat denominant "concentració parcel·lària", però que, en realitat ja és tot un altre tipus de procés. Aquest és el model que regeix la CP alemanya, com es dedueix de l'examen conjunt dels arts. 1 i 37 de l'LCP-ALE. Si s'analitza aïlladament l'art. 1, hom podria arribar a la conclusió de que la concepció germana de la CP no és tan omnicomprendiva com s'ha dit sempre, ja que els elements definitoris que inclou - tots els quals giren a l'entorn de la reordenació fundiària - estan presents a moltes altres concepcions legals. Tanmateix, aquesta no fóra una correcta lectura del precepte, perquè les definicions s'han d'articular en base a la significació teleològica de la institució, i en el cas que ens ocupa, aquesta teleologia es troba fonamentalment en l'art. 37 - rubricat "Finalitat de la concentració parcel·lària" -, en el qual es completa el model alemany de concentració, integrat pels següents trets definitoris:

1r) L'actuació bàsica és - com a tot arreu - la reordenació de la propietat fundiària de la zona beneficiada.

2n) Les típiques obres connexes (renovació de la xarxa de camins i altres serveis usuals) no hi són opcionals, sinó que hi adquireixen un caràcter imperatiu.

3r) Caràcter ecocompatible de la CP: la reordenació de la propietat ha d'ésser respectuosa amb l'entorn natural.

4t) Equilibri entre interessos públics i privats: ambdós s'hi han de ponderar.

5è) Els trets definitoris precedents no impedeixen que, a més a més, s'ampliï l'objecte material de la CP a immobles urbanitzables.

6è) Les actuacions de CP poden abastar qualsevol mesura necessària per a la renovació dels termes afectats, incloent-hi les zones urbanitzades.

7è) La CP s'hi concep com una eina de desenvolupament rural integrat i sostenible. A aquest objecte, s'imposa a l'Administració gestora l'obligació d'adequar la reordenació fundiària als requeriments del desenvolupament integral de la zona. En concret, ha de tenir en compte els següents condicionaments:

- L'ordenació territorial i el desenvolupament urbà sostenible de la zona.

- La protecció del medi ambient, el redreçament del paisatge rural i la conservació dels immobles d'un especial interès arquitectònic i històric.
- Les necessitats recreatives de la població, incloent-hi jardins i àrees de pesca i de caça.
- La correcta gestió dels recursos hidràulics, tant pel que fa al reg com a l'aigua de boca i a la depuració de les aigües residuals. Inclús s'hi poden desviar rius, si les circumstàncies ho requereixen.
- Les necessitats de subministrament energètic als nuclis rurals.
- La protecció dels recursos minerals i les explotacions mineres.

Es configura així una de les concepcions més àmplies de la CP del Dret comparat, puix que tendeix a la reforma integral de la zona, i no sols a la reordenació de la base física de les explotacions agràries. Però inclús en aquest cas, hem de remarcar que l'essència de la institució rau en una reordenació fundiària, que, com aquí propugnem, es realitza de manera ecocompatible i posant la concentració al servei d'una planificació general de la zona. La resta de les actuacions relacionades són extrínseques, per bé que no alienes, a aquesta essència conceptual. Bona prova d'això és que els arts. 91 i següents de la mateixa LCP-ALE preveuen, com a alternativa a aquest procediment de reforma rural integral, un procediment de concentració molt més estricte, sense que aquesta dràstica reducció de les esmentades actuacions extrínseques impedeixi que es segueixi tractant d'una CP.

El que passa a Alemanya és que totes eixes actuacions són coordinades pel Servei de Concentració Parcel·lària, cosa que ha fet parlar a algun sector doctrinal de l'existència d'una suposada "concentració parcel·lària integral", quan el que hi ha en realitat és una reforma integral de la zona, que no està gestionada, sinó tan sols coordinada, per l'esmentada Administració gestora de la CP. El que sí que fa aquesta Administració, al gestionar la CP i les obres connexes, és posar a la disposició de les altres administracions que defensen interessos generals a la zona els terrenys necessaris per a llurs respectives actuacions.

Un sistema com aquest serveix tant per a millorar la viabilitat econòmica de les explotacions agràries com per a fomentar-hi la creació de rendes alternatives, l'augment de la qualitat de vida al món rural i la conservació de la natura, incloent-hi el redreçament del paisatge rural. Per contra, el seu gran handicap és l'exasperant lentitud de les actuacions que caracteritza la CP dels països que segueixen aquest model, com la pròpia Alemanya, Àustria i Holanda.

Més àgil és el remodelat sistema francès, que, superant la concepció estricta de la CP que LE BIHAN encara atribuï a la CP francesa al 1992, ha arribat a la concepció actual que es concreta en l'art. L.123-1 de l'LCP-FRAN. Prenent com a punt de partida aquella tradicional concepció estricta ("*le remembrement ... il a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis*"), aquest precepte obre la institució al desenvolupament rural integrat, afegint-hi - com a finalitat addicional indestriable - que "*il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en oeuvre*". Amb aquesta equilibrada concepció de la CP, el legislador francès ha aconseguit dissenyar un model de CP modern i eficaç, que està permetent cloure les operacions en un termini promig de dos a tres anys, i inclús amb menys temps.

Aquest model s'atança força al que aquí propugnem *de lege ferenda* per a Espanya, que es pot resumir en una CP ecocompatible, adaptada a les necessitats actuals i posada al servei dels objectius del desenvolupament rural integrat, de manera que les actuacions de l'Administració gestora de la CP es coordinin amb les que hagin de dur a terme a la mateixa zona la resta de les administracions públiques, ben entès que no cal fer-les totes a l'hora.

A partir d'aquí, podem discutir si ha de ser la pròpia Administració gestora de la CP la que

coordini totes les actuacions que s'han de dur a terme a la zona o si, pel contrari, aquest protagonisme no és necessari i totes les administracions han de participar-hi en igualtat de condicions. Això ja és una qüestió accessòria i tangencial, per a la qual cada país ha de cercar la solució que millor s'hi adigui. Així, mentre Alemanya aplica el primer model de gestió, Luxemburg prefereix el segon, perquè el sistema alemany és excessivament lent. L'essencial, al nostre parer, no és que l'Administració gestora de la CP acapari moltes competències, sinó que totes les administracions implicades coordinin llurs actuacions.

Sorgeix així una concepció de la CP basada en la convicció de què aquesta millora és un dels instruments que han de coadjuvar a la consecució del desenvolupament rural integrat de les zones beneficiades. És una concepció que ja ha penetrat a diferents països, els legisladors dels quals han entès que, sense necessitat d'ultrapassar els límits de la institució, es poden potenciar extraordinàriament els seus efectes beneficiosos per al món rural, aprofitant a l'efecte les sinèrgies que es produeixen entre aquestes operacions i la resta de les practicades a la zona.

Podem reconèixer aquesta visió alternativa de la CP a legislacions europees com ara la belga (art. 1 de l'LCP-BEL) i la portuguesa (art. 1 de l'LCP-POR/1), i inclús a la legislació africana del Marroc (art. 1 de l'LCP-MAR). La raó d'aquesta acceptació és que s'ha comprovat que - com bé indica un estudi intern de l'Administració gestora del Marroc - la CP constitueix el pas previ per a les altres actuacions públiques sobre la zona: "*Le remembrement en bour tel qu'il est conçu constitue un équipement préalable à un aménagement intégré, qui ne se limite pas à la réduction du nombre de parcelles mais qui sera accompagné d'un programme d'équipement annexes au niveau d'un secteur donné défini ci-dessous (piste, aménagements fonciers, lutte contre l'érosion, création de pôles d'habitat, etc.)*".

En congruència amb aquest intel·ligent plantejament, entenem que no s'hauria de parlar de "concentració parcel·lària integral", sinó, en tot cas, de "concentració parcel·lària integrada (o, en francès, *remembrement intégré*", segons la feliç expressió que emprà el meritori estudi marroquí de referència).

Als efectes conceptuals que ara ens ocupen, el fonamental és, doncs, saber distingir el que és la CP del que són altres actuacions que poden acompanyar a la CP; però, a nivell pràctic, mai s'ha d'oblidar la necessària coordinació entre totes eixes operacions de millora rural, aprofitant el corresponent efecte sinèrgic.

A Suïssa, aquesta diferenciació resulta patent, car hi ha quedat clarament establert que les anomenades "*améliorations foncières*" (expressió que engloba totes les actuacions de desenvolupament rural, com indica SCHNEIDER) es componen no sols de la CP, sinó també d'altres obres d'equipaments rurals i de protecció del medi ambient. Un estudi de l'Administració gestora del Cantó de Vaud ho resumeix magistralment: "*Les améliorations foncières, ce sont les études et travaux qui portent sur une meilleure répartition de la propriété du sol (le remaniement parcellaire), son équipement (les équipements ruraux), les bâtiments agricoles (les bâtiments ruraux) et les mesures destinées à la protection de l'environnement dans le cadre de l'agriculture*". Millor no es podia sintetitzar la idea que aquí venim defensant, pel que fa a la inserció d'una renovada concepció de la CP en el marc global d'una política de desenvolupament rural integrat i sostenible. Si un cas, d'acord amb les darreres tendències del Dret comunitari fonamentades en l'Agenda 2000, hi afegiríem que una concepció moderna de la CP també hauria d'incloure la contribució d'aquesta millora a la diversificació econòmica, ben entès que aquesta és l'orientació de futur que s'està donant als països del nostre entorn, i primordialment a França, principal país agrari de l'UE i amb una demostrada experiència en matèria de CP.

En resum, la implementació d'aquesta concepció de la CP ha de tenir la virtualitat de fer possible una triple gradació d'actuacions, a les zones de concentració:

- En primer lloc, s'han de dur a terme les operacions pròpies del concepte estricte de la CP, per bé que incidint molt més en la concentració d'explotacions. De la CP tradicional, doncs, s'ha de passar a la CP per explotacions. És aquest, en definitiva, el criteri inspirador

de la regulació francesa de la institució, que queda sintetitzat en l'art. L.123-1 del *Code Rural*, a tenor del qual és aquesta precisament la finalitat primordial de la CP: "*le remembrement ... a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant... d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis*". Tant és així que l'art. L.123-12 estableix com a lata de cloenda de la CP la de publicació del que seria l'acord de CP.

- En segon lloc, vinculades i coordinades amb les operacions administratives i tècniques de la CP *stricto sensu*, també s'hi han de fer les obres que tradicionalment hi han anat connexes, com si fossin una perllongació de la CP. I és que, en realitat, en són una conseqüència lògica. Tant és així que el nostre TS les ha qualificat alguna vegada de necessàries. I sí que ho són a nivell pràctic, però no a nivell jurídic, perquè l'art. 202.2 de l'LRDA deixa ben clar el caràcter opcional d'aquestes obres. Són, doncs, obres complementàries de la CP. Com si volgués conjuminar el criteri de la necessàrietat amb el de la complementàrietat, la doctrina més recent del TS fonamenta la renovació de les xarxes de camins de les zones de CP en la "necesidad complementaria que tras las operaciones de concentración exista una red de caminos ...", ben entès que la nova xarxa de camins s'ha d'adir a les finalitats de la CP, "pues la finalidad de uso público de la red viaria se cumple ahora respecto a una distribución distinta y es esa finalidad la que debe entenderse tras la concentración parcelaria sobrevenida".

És en aquest sentit que hom podria parlar d'una necessàrietat de la reestructuració dels camins rurals de la zona concentrada, atès que, a la llum de l'art. 173.e), resulta forçós interpretar que la construcció de la nova xarxa de camins és una de les finalitats complementàries de la CP. En qualsevol cas, no hi ha cap imperatiu legal per a establir una nova xarxa de camins a cada zona de CP. És un costum fer-ho, i està bé que així es faci, però també es podria fer una concentració sense canviar l'estructura dels camins, puix que l'únic que estipula l'art. 173.e) és que s'ha de procurar "dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación". És cert que afegeix "... para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos", però el mateix TS ja ha declarat que aquesta és una potestat discrecional, al FJ 1 de la mateixa STS de 28.1.1999, que "el mantenimiento o no del camino revierte ... a una cuestión que depende de la discrecionalidad técnica de quienes realizaron las operaciones de concentración".

- Finalment, s'ha de treure el màxim profit a aquestes actuacions públiques, preveient l'explotació del seu potencial de millora de les infraestructures de la zona beneficiada (aspecte del qual ens ocuparem abastament, al referir-nos a les noves comeses de la CP), al qual efecte s'ha de posar la CP al servei de la política general de desenvolupament rural integrat i sostenible.

Aquesta triple gradació es pot identificar, entre altres, a diferents legislacions de CP:

1a) La belga LCP-BEL dedica els dos primers paràgrafs del seu primer article a assentar el concepte *stricto sensu* de la CP. El tercer paràgraf afegeix que, amb ocasió de la concentració, també es poden fer a la zona les típiques obres connexes, alhora que el quart paràgraf autoritza que s'aprofiti l'avinentesa per a fer-hi tot un reguitzell de millores addicionals que entrarien dins l'àmbit de les noves comeses de la CP. Aquests tres esglaons els trobem també, de manera més concisa i referida a l'expeditiu procediment previst per a les CP associades a grans obres d'infraestructures rurals, en l'art. 2 de la Llei de 12 de juliol de 1976 ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*").

2a) La marroquina LCP-MAR segueix la mateixa estructura lògica: estableix el concepte estricte de la CP en l'art. 1, *ab initio*; autoritza les obres connexes a la CP en l'art. 1, *in fine*, i, finalment, obre les portes a les noves comeses de la CP, considerant la CP com una eina per al desenvolupament integral de la zona.

3a) La portuguesa LCP-POR/1 fa el mateix, però fins i tot diríem que d'una manera més encertada, puix que inclou elements tan positius com ara aquests:

- En primer lloc, estableix la triple escala que ja hem vist a les legislacions

belga i marroquina: el primer punt de l'art. 1 confirma el concepte estricte de la CP; l'autorització de què aquestes actuacions vagin acompanyades de les típiques obres connexes s'infereix del punt tercer; finalment, els punts segon i tercer són la millor expressió de la utilitat que pot tenir la CP com a eina per a la més correcta ordenació del territori, per a la conservació de la natura i, en definitiva, per a la contribució a un desenvolupament rural integrat i sostenible, al servei del qual s'ha de posar la CP, com aquí venim propugnant.

- En segon lloc, para una especial atenció a la possibilitat d'utilitzar la CP per a la protecció i millora del medi ambient i de l'entorn natural, factor al qual l'LRDA no presta pràcticament cap atenció.

- En tercer lloc, el legislador lus ha sabut trobar el just punt d'equilibri entre els interessos dels propietaris i dels titulars de drets altres que el de propietat, afavorint la realització conjunta de la CP i la concentració d'explotacions. L'art. 4.1 de l'LCP-POR/1 aproxima ambdues modalitats de concentració, preveient que "*Sem prejuizo do objetivo definido no número anterior, o emparcelamento integral visarà ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietarios, sejam exploradas em conjunto*". L'art. 6.1 completa el cercle - demostrant

així que ambdues modalitats no són incompatibles, sinó complementàries -, quan, al definir la concentració d'explotacions, després de deixar establert que "*o emparcelamento de exploração consiste na concentração das parcelas dispersas de uma mesma empresa agrícola, ainda que pertencentes a proprietários diferentes...*", puntualitza que, sempre que es pugui, ambdues actuacions s'han de dur a terme a l'ensem ("... e executa-se, sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples").

4a) La danesa LCP-DIN, que també fa la distinció fonamental que aquí propugnem. Amb menys detall del que hem pogut veure a les lleis precitades, l'art. 1 d'aquesta norma legal estableix també una clara diferenciació entre el que és la CP pròpiament dita - de la qual predica que "*the objective should be to improve territorial layout and structure to achieve an improved productive use of the farm units*" - i totes les altres utilitats que se li'n poden treure, en combinació amb altres actuacions públiques, pel que fa a la protecció de la natura, a la creació d'àrees d'esbarjo, o com a millora vinculada a la realització de grans obres públiques ("*Land consolidation can, furthermore, be applied in connection with the buying and selling of land for nature restoration projects, nature conservation, forestation projects, recreative areas and major construction works*").

En síntesi, el més positiu que ens ensenya aquest recorregut pel Dret comparat és que es pot treure molt més profit a aquesta institució, si - sense pretendre que deixi de ser el que era, una reordenació de la propietat fundiària - se la posa al servei d'uns objectius més amplis, com són el desenvolupament rural integrat i la protecció del medi ambient. Aquesta visió generosa de la CP no és exclusiva del sistema que s'aplica a Alemanya, Àustria i Holanda, sinó que s'està aplicant per tot Europa, cosa lògica, perquè consona perfectament amb el plantejament bàsic que s'infereix de l'anàlisi sistemàtica del més modern Dret comunitari, inspirat en la filosofia de l'Agenda 2000. Com veurem més endavant, aquesta normativa comunitària preveu un model de CP ecocompatible, menys productivista i oberta al conjunt del món rural, amb l'objectiu de fomentar-hi el reequilibri territorial i la diversificació econòmica, així com la protecció de la natura i el paisatge rural.

3. Per una redefinició del concepte de CP, de lege ferenda

3.1 Necessitat de la redefinició de la CP, per tal d'adir-la a les noves comeses

En el decurs de la segona meitat del segle XX, Espanya conegué una profunda mutació de les circumstàncies que varen condicionar tot el seguit de normes reguladores que finalment es refongueren en l'articulat que l'LRDA dedica a la regulació de la CP. El canvi es va produir a un quàdruple nivell:

- A nivell jurídic, el principal canvi va tenir lloc en l'àmbit constitucional, amb la substitució de les antigues "Leyes Fundamentales del Movimiento" per una Constitució democràtica, que ha possibilitat la implantació de l'Estat autonòmic. Però també s'han de prendre en consideració les mutacions essencials que ha conegut la legislació ordinària que

d'alguna manera afecta la CP: l'LPA ha estat substituïda per l'LRJAPPAC, regulant-hi un model d'Administració menys prepotent i més servicial; la reordenació dels camins ramaders a les zones de CP ha passat a regir-se per la Llei 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries; 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 la nova PAC comunitària; més endavant, el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, de modificació del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, va canviar radicalment el marc jurídic en el qual s'havia desenvolupat tradicionalment la CP espanyola, al sotmetre preceptivament a avaluació d'impacte ambiental les concentracions de més de 300 hectàrees, assumint així un model més ecocompatible de la CP. Val a dir, en tot cas, que la Llei 6/2001, de 8 de maig, ha anul·lat aquesta imposició, retirant les concentracions parcel·làries de la relació de l'Annex I.

- A nivell polític i administratiu, s'ha passat d'un règim autocràtic - d'Administració centralitzada i una Administració local sotmesa a l'Administració central - a un règim democràtic, en el qual conviuen una pluralitat d'administracions amb competències pròpies, l'autonomia de les quals garanteix la Constitució.

- A nivell socioeconòmic, l'agricultura ja no constitueix el principal sector de l'economia espanyola, s'ha aconseguit una ostensible elevació del nivell de vida de la nostra ciutadania, s'ha mecanitzat el camp i s'hi han incorporat noves tècniques de producció, transformació i comercialització, a l'alçada dels temps actuals.

- Finalment, el sector agrari s'ha vist trasbalsat per fenòmens exògens, com ara la globalització de l'economia i la incorporació d'Espanya a unes Comunitats Europees en ple procés evolutiu. Les noves tendències comunitàries de la PAC, el medi ambient i altres polítiques que incideixen sobre la CP - així com dels instruments financers de l'UE que en cobreixen les despeses (Fons Estructurals i Fons de Cohesió) - ens aboquen, cada cop més, vers la planificació global d'un desenvolupament rural integrat i sostenible, que dediqui una especial atenció a la protecció i millora de l'entorn natural de les zones de CP.

Davant tan substancials canvis, hi ha tres alternatives possibles respecte a la CP:

1a) La còmoda postura conformista adoptada fins ara pel legislador estatal, que no fa ni el més mínim esforç de renovació. Aquesta actitud ens sembla poc seriosa i fins i tot irresponsable, perquè bloqueja l'actualització del règim jurídic de la CP, ja que, com tractarem de demostrar més endavant, hi ha aspectes d'aquesta institució que només poden ésser objecte de regulació per part del legislador estatal, fins a l'extrem de què la STC 50/1998, de 2 de juliol, ha declarat inconstitucionals alguns preceptes de la castellanolleonesa LCP-CYL, perquè va gosar penetrar en eixa àrea restringida de la regulació de la CP, que li està vedada en virtut del sistema constitucional de distribució de competències.

En aquestes condicions, la vagància legislativa del parlament espanyol pertorba greu i injustificadament la gestió de la CP, generant-hi una problemàtica afegida, derivada precisament de la manca d'adequació de l'LRDA a les demandes de la societat actual. A més a més, alenteix el procés de millora de la qualitat de vida del món rural, deixant perdre l'oportunitat de la revifada que propiciaria una regulació moderna de la institució, en el marc d'una política de desenvolupament rural integrat, guiada per l'objectiu de reduir els desequilibris entre la societat rural i la urbana.

2a) La postura derrotista dels qui consideren que ja ha passat l'època de la CP i, per tant, cal oblidar-se'n. Alguns comentaris se'ns han fet en aquest sentit, en el decurs de la nostra investigació jurídica, i la passivitat d'algunes CA envers la CP denota que, conscient o inconscientment, aquest prejudici està ben arrelat a gran part del territori.

Els arguments predilectes dels qui opten per aquest posicionament passiu apunten a què el foment de la productivitat ja és un objectiu caduc i a què el minifundisme i la dispersió parcel·lària ja no hi representen una problemàtica tan greu com en temps passats. El primer d'aquests arguments queda en evidència quan se li oposa l'immens potencial, encara inexplorat, de les noves comeses de la CP, que ens disposem a analitzar. El segon

argument sembla més aviat una excusa ideada per a justificar una inactivitat institucional de difícil justificació, i queda desvirtuat, quan es comprova la realitat de paísos amb molts més anys d'experiència concentradora que el nostre. Podem posar-hi com a exemple Alemanya, que té una llista tan llarga de territoris a l'espera de la concentració que l'Administració no en pot donar l'abast i molts han d'optar per la CP privada, o bé Holanda, on al 1958 ja es va haver d'imposar un pla multi-anual d'actuacions de CP ("*Longterm programme for land consolidation*"), fixant-hi un ordre de prioritats per a la seva execució fins a l'any 2010, perquè l'Administració gestora ja no en donava l'abast.

El que sí que resultaria ja insostenible en les actuals circumstàncies internes i externes és l'entestament en una CP ultraproductivista, exclusivament centrada en l'augment de la competitivitat de les explotacions agràries i sense preocupar-se per les altres necessitats del món rural ni per les repercussions mediambientals que, directament i indirectament, es poden derivar de la concentració. Però, si es superen aquestes mancances, la nova CP no sols tindrà un futur esplendorós, sinó que els recursos que s'hi aboquin figuraran ben aviat entre les inversions públiques amb una rendibilitat social i econòmica més evident.

Encara que es limités a la tradicional tasca de reducció del minifundisme i la dispersió parcel·lària de les explotacions agràries, la CP tindria raó de ser, com institució destinada a cobrir la necessitat que tenen les explotacions agràries de tenir finques rústiques de tamany suficient per a garantir-ne la viabilitat econòmica, perquè resta molt a fer en aquest sentit, especialment si es té en compte que la creixent competència derivada de la globalització de l'economia exigeix augmentar cada cop més la superfície de les finques rústiques.

3a) La postura possibilista i de futur que aquí propugnem. Aquesta darrera postura es fonamenta en el convenciment de què la CP no pot romandre durant més temps aliena als canvis de tota mena produïts durant la segona meitat del segle XX, sinó que cal modernitzar-la i adaptar-la a la nova realitat sociopolítica, jurídica i administrativa. Per atènyer aquest objectiu, resulta imprescindible una reforma en profunditat de la regulació de la CP, que en redefineixi els objectius, obrint-los al conjunt de món rural i a les mesures de protecció i millora de la natura i el medi ambient.

Pot semblar paradoxal que, després d'insistir en el concepte estricte de la CP que inspira el règim jurídic de l'LRDA, proposem una nova regulació que contempli aquesta institució amb molta més amplitud de mires. Nogensmenys, com justificarem a l'analitzar els fonaments constitucionals i comunitaris de la CP, hi ha arguments suficients per a plantejar aquest canvi de rumb, assumint a casa nostra una nova visió de la CP, que, val a dir-ho, ja està essent experimentada satisfactòriament a altres paísos europeus, de molt de temps ençà. Si hem optat per aquesta tercera alternativa, sense cap mena d'excrecència ideològica, és perquè estem convençuts de què la CP encara no ha demostrat, a Espanya, tot el seu potencial de reequilibri territorial i de millora del medi ambient.

Altres paísos, com ara Alemanya, França, Bèlgica, Holanda, Luxemburg, Portugal i Suïssa, ens han demostrat que la CP no té per què limitar els seus objectius als estrictes àmbits del sector agrari. Hi ha moltes més fites a assolir, ja que el futur del món rural no depèn exclusivament de les activitats agràries. Si hom vol revifar l'espai rural, caldrà potenciar-hi la diversificació econòmica (atraient-hi indústries i d'altres tipus, establiments de restauració i esbarjo, botigues de tota mena, etc.), construir-hi rutes de comunicacions, afavorir la creació de serveis educacionals, sanitaris, de transport, etc., i protegir-hi el medi ambient, el paisatge rural i la natura. La CP ha demostrat fora de les nostres fronteres que pot contribuir activament a l'assoliment d'aquestes fites, creant-hi les infraestructures necessàries a l'efecte, sense necessitat d'acudir a l'expropiació de terrenys.

D'acord amb aquests pressupòsits, els legisladors estatal i autonòmics - cadascun dins l'àmbit de llurs respectives competències - haurien d'emprendre un esforç de renovació de la normativa vigent, redefinint les finalitats de la CP, de manera que aquesta millora resti oberta a les noves exigències de la nostra societat, així com a les perspectives de desenvolupament rural integrat i de política mediambiental, que ja s'estan imposant a nivell comunitari, i àdhuc fora de la Unió. Si, per contra, continuem aferrats a una visió garrepa de la CP que no tingui en compte eixa evolució generalitzada, estarem malmetent el gran

potencial revitalitzador del món rural que oferiria una CP renovada i preparada per al futur. I, en darrer terme, posaríem en risc la continuïtat del cofinançament de l'UE, que, com reflecteix la Comunicació de la Comissió sobre els fons estructurals i la seva coordinació amb el Fons de Cohesió, està condicionat a l'ecocompatibilitat d'aquesta millora.

En resum, estem en un moment de canvis profunds a tots els nivells, i la millor resposta que els nostres legisladors hi poden aportar és l'adaptació de la CP a la nova realitat, renovant la seva teleologia, per tal que pugui contribuir eficaçment a la creació d'unes condicions d'habitabilitat i sostenibilitat del món rural, que inverteixin la tendència al despoblament i al desequilibri territorial. No es tractaria tant de canviar el concepte *stricto sensu* de la CP - que segueix vinculat a la reordenació de la propietat fundiària - com de posar aquesta institució al servei d'uns objectius molt més amplis que els de la viabilitat de les explotacions agràries, que, d'acord amb l'art. 173, constitueix la finalitat primordial de la CP.

Entenem que la nova CP no es pot circumscriure als interessos del sector agrari, sinó que ha de tenir un camp d'acció molt més obert, perquè, a banda de l'objectiu - que ha de seguir vigent - de lluita contra l'atomització i la dispersió parcel·lària, la institució té un potencial intrínsec, encara inexplorat a casa nostra, que la fa especialment indicada per a l'assoliment d'altres finalitats de vital importància per a la consecució de l'objectiu comunitari i constitucional del desenvolupament rural integrat i sostenible, com ara la diversificació econòmica, el reequilibri territorial i la protecció del medi ambient i l'entorn natural, en els termes que concretarem.

La diferència substancial entre aquest plantejament innovador i el de la faraònica concepció de l'anomenada "concentració parcel·lària integral"³¹ és que nosaltres partim de la base de què la reforma integral de la zona a què fa referència aquesta expressió grandiloqüent no és missió exclusiva de la CP, sinó que ha de ser el resultat d'una actuació coordinada de totes les administracions involucrades, cada una en exercici de llurs respectives competències.

En definitiva, el que proposem és una redefinició dels objectius de la CP, de manera que es situï aquesta institució en el just espai que avui en dia li correspon, a mig camí entre l'estricta teleologia agrària prevista en l'art. 173 de l'LRDA i les exorbitants funcions que suposaria la citada "concentració parcel·lària integral". La CP ha de ser concebuda com una eina més - molt important, però una eina més, que necessàriament s'ha de coordinar amb la resta - al servei de l'objectiu final del desenvolupament rural integrat i sostenible, pel qual ha apostat l'Agenda 2000 i la normativa comunitària que se n'ha derivat.

Aquesta nova concepció de la CP ja ha estat acollida, com hem vist, per la legislació de països com Bèlgica (art. 1 de l'LCP-BEL), Marroc (art. 1 de l'LCP-MAR), Portugal (art. 1 de l'LCP-POR/1), etc. Mereix un especial esment la regulació aprovada pel legislador lus, el qual, convençut de què aquesta és la forma més encertada d'entendre ara per ara la institució - i fent explícita referència als principis comunitaris i constitucionals que condicionen la regulació de la CP (detall força important, que no hem trobat a cap altra legislació) -, declara formalment la seva voluntat de reconduir el concepte de la CP i d'explotar al màxim (i així assumeix plenament el concepte ecocompatible de la institució) l'immens potencial que té la CP per a millorar el medi ambient de la zona afectada.

L'exposició de motius de l'LCP-POR/1 ho expressa cristal·linament, quan presenta com a primer objectiu d'aquesta norma renovadora de la regulació lusa de la CP de "*redefinir o conceito de emparcelamento, alargando-o as operações que transcendem ou completam as previstas no regime em vigor, de modo a atingir mais eficazmente a finalidade principal, que é o aumento da área dos prédios e das explorações agrícolas dentro de limites a estabelecer, e articulando-o com a promoção do aproveitamento racional dos recursos naturais, a salvaguarda da sua capacidade de renovação e a manutenção da estabilidade ecológica (cf. artigo 66º, nº 2, 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*".

Així concebuda i regulada, la CP contribuiria a evitar el despoblament rural, i, en

³¹ Vid., per tots, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 100 i María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 31.

conseqüència, esdevindria una de les principals eines al servei de la política de reequilibri territorial que impulsen les institucions comunitàries i els països europeus³².

3.2 Trets definidors que haurien de caracteritzar la nova regulació de la CP

3.2.1 El respecte als drets dels ciutadans, com a fil conductor de tot el procés

Responent al nou concepte d'Administració pública al servei de la ciutadania, que proclama la Constitució i desenvolupa l'LRJAPPAC, la nova concepció de la CP ha d'estar presidida pel més escrupolós respecte als drets dels ciutadans. L'Administració ha d'adaptar-se als nous temps i els seus responsables han d'ésser conscients de la seva condició de servidors (no és casualitat que la traducció anglesa de "funcionari" sigui "*public servant*") d'unes persones que no són súbdits als quals es concedeix quelcom graciament (com en altres temps se'ls va considerar), sinó ciutadans amb plenitud de drets. Tres són els drets el respecte als quals hauria de garantir especialment la nova regulació:

1r) El dret de propietat, sens perjudici de la seva funció social

Posem en primer lloc aquest dret perquè, com és prou conegut, és el que resulta més directament afectat per les actuacions de CP. A aquests efectes, hem de recordar que l'art. 38 CE exigeix als poders públics que protegeixin l'exercici de "la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado", i que un dels principis bàsics de l'economia de mercat és el dret de propietat, que garanteix l'art. 33 CE, matisat per la seva funció social, que ha d'ésser modulada per les lleis.

D'acord amb la doctrina establerta a l'efecte pel TEDH³³, la nova regulació de la CP ha de garantir que la incidència d'aquestes operacions sobre el dret de propietat no sigui extralimitada, sinó proporcional a les seves finalitats.

2n) El dret fonamental a la tutela judicial efectiva

La justícia és un dels valors superiors del nostre ordenament jurídic, raó per la qual l'art. 24 CE garanteix que "todos tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión". Els legisladors han de vèncer la temptació - en la qual ha caigut ja algun legislador autonòmic³⁴ - d'aprofitar l'especialitat del procediment de CP per a introduir-hi modificacions tan poc justificades com la reducció a la meitat dels terminis legalment previstos per a la impugnació dels seus documents cabdals, mesura injustificada que obstaculitza el lliure exercici del dret fonamental a la tutela judicial deguda.

Complementàriament, cal donar la màxima publicitat a les enquestes i exposicions públiques previstes en el procediment especial de CP (especialment les de bases provisionals, bases definitives, projecte de CP i acord de concentració), per tal que tothom tingui ocasió de presentar les al·legacions i recursos que consideri escaients.

³²Aquesta és una de les finalitats primordials de la política rural gala, segons consta en l'estudi del Ministère des Affaires Étrangères, França. *La economía. Ordenación territorial y acción regional*, Présidence Française de l'Union Européenne, 1998, edició electrònica (<http://www.france.diplomatie.fr/france/es/eco/eco15.html>), en el qual s'indica que "las acciones prioritarias de la política de ordenación territorial de aquí al año 2020 apuntarán a la reducción de las desigualdades entre territorios rurales y territorios urbanos".

³³Cfr. la sentència del TEDH de 30.10.1991 (REF. 00000300), en base en l'art. 6.1 del CEDH i en l'art. 1 del Protocol núm. 1. *Vid.* també el punt 112 de la sentència del TEDH de 29.4.1999 (REF. 00001054).

³⁴La reducció a 15 dies dels terminis d'impugnació que preveuen els arts. 30.2 i 33.2 de l'asturiana LOADR és una mesura retrograda, que ens fa retornar a la previsió que en el mateix sentit inclou a l'art. 13 de la llei de CP de 20 de desembre de 1952, i té una orientació diametralment oposada a la garantia constitucional del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, que proclama l'art. 24 CE i que l'LRJAPPAC xifra en un termini d'un mes per a la presentació dels recursos que s'hi preveuen. A nivell del Dret comparat vigent a hores d'ara, només l'art. 11 de la marroquina LCP-MAR preveu una retallada tan dràstica del termini d'impugnació dels documents cabdals de la CP. I inclús desapareixerà aviat d'aquesta llei marroquina, si s'aprova el projecte de llei en curs. Una llei estatal de CP que concretés les bases d'aquesta institució evitaria que s'implantessin a Espanya tan poc recomanables criteris de regulació de la CP. Això ens situaria a l'alçada dels països més desenvolupats, com ara Bèlgica, on l'LCP-BEL estableix (com l'LRDA) un termini de 30 dies d'exposició, tant per a les bases (art. 18) com per a l'acord (art. 21).

D'acord amb els arts. 209 i 210, n'hi hauria prou amb les publicacions que s'hi esmenten als butlletins oficials i als respectius taulers d'anuncis municipals. El TS, com veurem, ha plantejat seriosos dubtes sobre si aquestes publicacions són suficients als efectes esmentats o si, per contra, cal considerar que tenen tan sols un caràcter subsidiari respecte de les notificacions personals, per bé que a la fi hi predomina la jurisprudència que s'inclina per la primera opció, la menys exigent. A la pràctica, emperò, sempre hi ha propietaris que al·leguen que no havien impugnat els documents exposats perquè no se n'havien assabentat de l'exposició, la qual cosa vol dir que les esmentades publicacions no són prou efectives, particularment quan els propietaris viuen fora del municipi afectat. És per això que, atesa la transcendència social d'aquestes actuacions públiques, proposem que, *de lege ferenda* - com ja es fa a altres països³⁵ -, s'imposin a les administracions gestores de la CP dues mesures complementàries, per a cada una de les exposicions públiques preceptives: la notificació personal, per carta certificada i amb acusament de rebuda, i la inserció del corresponent anunci al diari d'informació general de més difusió a la zona afectada.

3r) El dret d'accés als arxius *versus* el dret fonamental a la intimitat personal i familiar

Les actuacions de CP han d'estar presidides pel principi de transparència, de manera que els interessats copsin clarament que no hi ha res a amagar, sinó que tot es tramita amb la màxima objectivitat. L'LRDA no es pronuncia al respecte, però hi ha altres regulacions de la CP, com ara la belga LCP-BEL, que preveuen explícitament el dipòsit permanentment a la disposició de tots els interessats, tant de les bases (art. 22) com de l'acord (art. 35).

Cal tenir en compte que el dret d'accés als arxius públics està reconegut a tots els països democràtics³⁶. L'LRJAPPAC se n'ocupa a dos dels seus preceptes: l'art. 35, que en fa la proclamació formal (reconeixent-hi, entre altres, els drets a "conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos", així com el dret "al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes") i l'art. 37.7, que limita l'exercici d'aquest dret a l'obtenció de còpies de documents ("El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias").

Aquest dret procedimental, d'altra banda, queda supeditat al dret a la intimitat personal i familiar, que l'art. 10.1 CE considera un dels fonaments de l'ordre polític i de la pau social, i que l'art. 18.1 CE eleva a la condició de dret fonamental. L'LRDA no estableix cap mesura al respecte, però la nova regulació legal - i, per descomptat la pràctica administrativa - de la CP l'haurà de respectar estrictament, en consonància amb la llei orgànica estatal i el reglament comunitari que regulen el tractament que s'ha de donar als fitxers de dades de caràcter personal de què disposen les administracions, que, com ha concretat el TC, és una de les vessants del dret a la intimitat que s'ha de garantir a tots els ciutadans³⁷.

³⁵Pel que fa a la proposta de notificacions individuals, *vid.*, per totes, la belga LCP-BEL, que exigeix la notificació personal en els arts. 18 (per a la fitació inicial del perímetre a concentrar, notificació que no es practica a Espanya), 21 (per a l'exposició de l'equivalent a les nostres bases definitives), 35 i 36 (per a l'exposició de l'equivalent al nostre acord de CP), etc. La nostra proposta de publicar anuncis a la premsa local ja es practica de fa temps a Luxemburg, on l'art. 17 de l'LCP-LUX imposa aquesta publicació addicional, no a un, sinó a dos diaris diferents. Al nostre país, ja hi ha algunes CA que han començat a aplicar aquesta sana pràctica publicitària (*vid.*, *ad exemplum*, l'Avís d'exposició pública de l'acord que publica el "Servicio de Estructuras Rurales" al Butlletí oficial de la província d'Ourense núm. 138 de 15.6.2000).

³⁶Sobre l'abast que es reconeix a aquest dret a Àustria i a Itàlia, *vid.*, respectivament, Maria-Chiara SACCHETTI, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos: tendencias y evolución de la legislación nacional y regional en Italia*, "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", vol. 58, núm. 2, juny 1992, *in totum*, i Susanne BACHMANN, *Derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública en Austria*, "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", vol. 58, nº 2, juny de 1992, *in totum*.

³⁷La Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, "de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal" ha estat derogada per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, "de protección de datos de carácter personal", que és la que regeix ara, amb excepció dels seus arts.

En qualsevol cas, s'ha de procurar evitar que l'exercici del dret d'accés als arxius entri en contradicció amb les obligacions de protecció de les dades personals que estableix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, en la qual s'imposen a l'Administració un seguit de mesures amb aquesta finalitat. En el mateix sentit s'orienta l'art. 61 de l'LRJAPPAC, que estableix la pauta a seguir per a què no es produeixi una interferència indesitjada: "Si el òrgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento". Fóra bo que la nova llei de CP acollís aquests criteris legals i els adaptés adientment a les peculiaritats del procediment especial de CP, ja que hi poden tenir incidència, particularment pel que fa a les tasques d'investigació de la propietat i a la publicació dels seus resultats.

3.2.2 La consideració de la CP com a eina instrumental, en el marc d'un procés més ampli de desenvolupament rural integrat i sostenible

Defugint antics sofismes que - amb més entusiasme que fonament tècnic i jurídic - presentaven la concentració com la panacea de tota la problemàtica que pateixen els professionals agraris³⁸, entenem que cal reconduir la CP en un doble sentit:

- En primer lloc, s'ha de saber reconèixer les limitacions d'aquesta institució, conceptuant-la com una més de les moltes eines de què disposen els poders públics per a la resolució de la complexa problemàtica que pateix el món rural.

- Ara bé, un cop assentat aquest criteri cabdal, el que no es pot fer és considerar la CP com una millora aï llada de la resta de les actuacions que duen a terme els poders públics al mateix espai rural. Ben al contrari, se l'ha de concebre com una eina imbricada en el marc d'una política de desenvolupament rural integrat i sostenible, per tal que es pugui aprofitar al màxim el seu efecte sinèrgic.

Això suposa substituir els objectius estrictament agraris de l'art. 173 de l'LRDA per una teleologia més generosa i oberta a totes les necessitats de la zona de CP, com ja s'ha fet als països més avançats³⁹. És també el que s'infereix del Dret comunitari, havent quedat reflectida aquesta filosofia de manera inequívoca en l'art. 39.3 del Reglament (CE) 1750/1999, de 23 de juliol⁴⁰, que conceptua la CP com una més de les operacions que hi mereixen la qualificació de "intervenciones públicas similares de ordenación territorial". Això suposa una coordinació de totes les actuacions que es realitzin sobre la mateixa zona objecte de concentració, evitant en tot cas que la CP malmeti les mesures de protecció del medi ambient que s'hi han aplicat per altres administracions o pels particulars, com ha recomanat el Consell d'Europa a tots els Estats membres⁴¹.

21.1 i 24, la inconstitucionalitat dels quals ha estat declarada per la STC 292/2000, de 30 de novembre. A nivell del Dret comunitari, regeix a hores d'ara el "Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos".

³⁸ Vid., per tots, Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., p. 28.

³⁹ Aquest és el criteri que s'està aplicant a Alemanya (Cfr. *Office National du Remembrement, Le remembrement des biens ruraux*, ONR, Luxemburg, 1990, p. 94 a 102), on la CP 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. I quelcom de semblant s'està fent a Suïssa, on l'Administració gestora de la CP ens ha assegurat per escrit que ja no pensa fer més concentracions de manera aï llada, sinó que totes les farà partint de la base de què la CP és una operació que ha d'estar interrelacionada amb altres actuacions públiques que s'han de fer al mateix territori.

⁴⁰ Reglamento (CE) nº 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

⁴¹ Vid. el punt 2 de la *Recommandation nº 71 (1998) concernant les lignes directrices sur la protection et la gestion des habitats au moyen des systèmes privés ou volontaires*, aprovada el 4.12.1998 pel Comitè Permanent de la *Convención 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".

Seria molt convenient que els nostres legisladors i gestors de la CP en prenguessin bona nota, perquè aquesta és l'orientació de futur que, tard o d'hora, acabarà imposant-se ineluctablement a Espanya, ja que s'està imposant arreu de la Unió Europea.

3.2.3 El caràcter ecocompatible de les actuacions de CP

La nova concepció de la CP ha de partir de la consideració d'aquesta millora com un instrument per a la protecció del medi ambient, el paisatge i l'entorn natural.

Originàriament, els gestors de la CP persegueixen - d'acord amb la normativa vigent aleshores - l'objectiu de la màxima productivitat de les explotacions agràries, sense parar massa atenció a les repercussions negatives que les seves actuacions podien tenir sobre el medi ambient, el paisatge i l'entorn natural.

Les conseqüències d'aquestes actuacions incontrolades - des del punt de vista ambiental - es poden comprovar encara ara a moltes contrades del nostre país: supressió de marges, espones i vores de finques (agressió mediambiental que els ecologistes critiquen com un dels aspectes negatius de la CP⁴²), arrencada sistemàtica d'arbres i arbusts, provocant-hi un estremidor efecte simplificador del paisatge⁴³, i, en definitiva, agressions de tota mena a l'entorn natural.

A altres països també s'han produït agressions mediambientals de difícil reparació, sota la bandera del foment de la productivitat agrària. El pas d'un model més productivista a un model menys productivista, a resultes de les noves tendències de la PAC, iniciades amb la reforma de 1992 i consolidades amb els criteris mediambientals de l'Agenda 2000, d'acord amb els quals la protecció del medi ambient ha d'inspirar totes les polítiques comunitàries.

Aquesta influència comunitària i l'augment de la consciència mediambiental a nivell de tota l'UE han alumbrat una concepció més moderna de la CP, molt més equilibrada, de la qual s'hauran de fer ressò tard o d'hora els nostres legisladors. Per a l'efectivitat d'aquesta nova concepció, cal que legisladors i gestors assumeixin que s'ha d'evitar que la CP continuï provocant les desfetes mediambientals a què ens té tan acostumats. Però no n'hi ha prou amb això, sinó que, donant un pas més endavant, s'ha de reconèixer l'immens potencial que té la CP com a eina de redreçament del paisatge rural i de la natura en general.

Aquestes actuacions públiques constitueixen, en efecte, una oportunitat única per a la millora de l'entorn natural de les zones afectades, ja que, aprofitant l'efecte sinèrgic d'aquestes actuacions amb totes les altres que conformen les polítiques de medi ambient i desenvolupament rural integrat, es pot aconseguir la reconciliació de l'activitat agrària amb el seu entorn natural, amb un cost econòmic relativament baix.

La necessària instrumentació de la CP com a eina de protecció del medi ambient és una mesura que s'infereix tant de la nostra Constitució com del Dret comunitari:

- Primer de to, és una exigència que es deriva del manament constitucional de l'art. 45 CE, a tenor del qual "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los

⁴²Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 485, constata aquestes crítiques ecologistes amb una sorpresa que no acabem d'entendre, perquè l'agressió al medi ambient és evident, car marges i espones constitueixen l'hàbitat natural de moltes espècies animals i en garanteixen la biodiversitat. Així ho ha reconegut inclús alguna Administració mediambiental, com es pot comprovar en la publicació de la Direcció General de Patrimoni Natural, *Marges i vores, refugis de vida i diversitat*, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, *in totum*, en la que s'institueix la conservació dels marges i vores, per tal de protegir-hi la fauna i la flora, i com a mesura de prevenció front a l'erosió.

⁴³Aquest efecte simplificador del paisatge, que qualsevol pot comprovar *in situ*, viatjant per tot Espanya, està igualment reconegut als més seriosos estudis universitaris i extrauniversitaris realitzats durant els darrers anys en matèria de CP. *Vid., ad exemplum*, M. Cabrera Millet, F. A. Comín Sebastián i J. Guiral Pelegrín, *La laguna de Gallocanta, España*, Diputació General de Aragó i Universitat de Barcelona, p. 16, al qual es testimonia que "la concentració parcelaria també col·labora a la pèrdua de zones con vegetació natural y por consiguiente a la simplificación del sistema".

recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente". És a dir que, com venim insistint, la CP espanyola ha d'augmentar la seva ecocompatibilitat per partida doble: en primer lloc, s'han d'eliminar les practiques destructores del paisatge i dels hàbitats naturals, que fins ara han estat tan habituals en les nostres zones de concentració; però, a més a més, la praxi de la gestió no s'ha de limitar a no perjudicar l'entorn natural, sinó que ha d'ésser més positiva, col·laborant en la restauració i en la millora del medi ambient, allà on calgui i en la mesura que sigui possible.

- A la mateixa conclusió s'arriba analitzant el Dret comunitari, com ja va advertir PINTO FERREIRA⁴⁴, 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'Etat membre"*. Hi estem totalment d'acord, i encara afegiríem que el Reglament (CEE) núm. 2085/1993, de 23 de juliol, ja va preveure que el model de CP ecocompatible que aquí defensem és l'únic que dóna dret al cofinançament comunitari d'aquestes actuacions⁴⁵, a l'establir en el seu art. 5è 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". Les darreres orientacions del Dret comunitari confirmen aquest criteri, atès que la filosofia de l'Agenda 2000 parteix de la base de què totes les polítiques comunitàries han d'estar imbuïdes d'un caire de protecció mediambiental. Les directrius que estableix la Comissió, a la seva Comunicació de 1999 per a la implementació dels programes de desenvolupament rural o de reconversió durant el període 2000-2006⁴⁶, demostren que les institucions comunitàries també n'estan plenament conscienciades. Després de fer referència a la confirmació pel Consell Europeu de Viena de la prioritat política de la integració del medi ambient en les polítiques estructurals i agrícoles, en el context de l'Agenda 2000, s'hi 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 és la CP, entenem que la implantació a l'Estat espanyol del model ecocompatible de CP que propugnem ja no pot esperar més temps, perquè el model de CP que s'ha aplicat fins ara, en base a l'LRDA, no respon a aquestes exigències comunitàries. No podem oblidar que les institucions comunitàries estan manifestant darrerament un especial interès per controlar el caràcter ecocompatible de les actuacions de CP que es duen a terme arreu de la Unió, com s'ha demostrat en el cas d'Àustria⁴⁷.

En resum, l'assumpció d'aquesta nova concepció ecocompatible de la CP - que, en definitiva, és la que recomana adoptar a tots els països el Consell d'Europa⁴⁸ - hauria de

⁴⁴Claudia PINTO FERREIRA, *op. cit.*, Notion 14.

⁴⁵Reglamento (CEE) n° 2085/93 del Consejo de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 4256/88, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DOCE L 193, de 31.7.1993).

⁴⁶Comunicació de la Comissió sobre els fons estructurals i la seva coordinació amb el Fons de Cohesió "Directrices para los programas del período 2000-2006" (DOCE C 267/2, de 22.9.1999).

⁴⁷*Vid., ad exemplum*, la següent pregunta parlamentària formulada al respecte a la Comissió Europea (DOCE núm. C 320/80, de 6.11.1999): "Asunto: Concentración parcelaria. En la actualidad, se están llevando a cabo en Austria procedimientos de concentración parcelaria y de ordenación territorial, entre otras, en una región de Natura 2000 (No AD 1201000/No AD 1201A00 - Raabe an der Thaya), con el objetivo de aumentar la producción. Según las informaciones de que dispongo, existen numerosas razones para considerar esta ordenación territorial incompatible con las directivas de la UE vigentes (Directiva 79/109/CEE, relativa a la protección de las aves y Directiva 92/13/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres). Las autoridades competentes justifican la legalidad de su proceder remitiéndose a la ley sobre el régimen agrario vigente en la Baja Austria". La resposta de l'executiu comunitari es publica en el mateix DOCE del 6.11.1999: "La Comisión está al corriente de estos hechos. Se ha recibido una denuncia que está estudiándose. El denunciante será debidamente informado".

⁴⁸Com veurem *infra*, el Consell d'Europa ja ha instat els governs a l'adopció de mesures de protecció del medi ambient i del patrimoni arquitectònic de les zones a concentrar, amb recomanacions tan significatives com la núm. R (89) 5 de 13.4.1989, del Consell de Ministres, i la

comportar la reorientació de la institució en un triple sentit: en primer lloc, s'ha de moderar l'objectiu productivista, de manera que la CP es posi al servei d'un desenvolupament rural sostenible; en segon lloc, s'ha d'evitar que les obres de CP perjudiquin el medi ambient (especialment pel que fa a la conservació de les espècies autòctones) i el patrimoni històric; finalment, s'ha d'afegir a la CP l'objectiu de regeneració i millora del paisatge i l'entorn natural.

Amb aquesta nova concepció, la CP conjuminaria perfectament la finalitat econòmica d'afavorir la viabilitat de les explotacions agràries - que li ha estat atribuïda tradicionalment (*vid.* art. 173 de l'LRDA) - amb els objectius ecològics que es deriven de l'aposta comunitària pel model de desenvolupament sostenible, el principi rector del qual és que la societat actual ha de poder satisfer les seves necessitats, però ho ha de fer de tal manera que no impedeixi que les generacions futures també puguin satisfer llurs necessitats.

A nivell legislatiu estatal, el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, pel qual es modifica el Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, va donar un primer pas vers aquesta concepció ecocompatible de la CP, al sotmetre a EIA les CP de més de 300 hectàrees; però encara així - a banda de què aquesta imposició ja ha quedat anul·lada, en virtut de la nova redacció establerta per la Llei 6/2001, de 8 de maig - es quedava a mig camí, al mancar-li l'altre element de la nova concepció, la redefinició de la teleologia de la CP, afegint-hi la finalitat de la millora de l'entorn natural de les zones objecte de concentració.

3.2.4 De la CP clàssica a la concentració parcel·lària per explotacions

Al referir-se a l'element subjectiu de la CP, l'LRDA emprava una equívoca terminologia, alternant denominacions disperses com ara "participantes de la CP", "agricultores", "propietarios", etc. A la fi, una anàlisi conjunta del seu articulat ens demostrarà que - malgrat les aparences - els únics subjectes de la CP hi són els propietaris. Això significa que el que s'hi està regulant és la CP pròpiament dita, en detriment de la concentració d'explotacions, car els interessos dels titulars d'explotacions que no ostenten la propietat de la terra queden relegats a un segon terme, com s'evidencia comparant les lletres a) i b) de l'art. 173 de l'LRDA.

Aquesta incongruència legal podria ser conseqüència dels dubtes en què estaven sumits al respecte els experts en CP, a començaments dels anys setanta. De fet, la qüestió de si els subjectes de la CP han d'ésser els propietaris o els conreadors ja es va plantejar als anys seixanta, als més alts nivells de l'aleshores Administració gestora, sense trobar-hi una solució plenament satisfactòria. És molt il·lustratiu d'aquesta indecisió l'obra de GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA⁴⁹, el qual es planteja un seguit d'alternatives possibles, sense que cap d'elles li acabi de fer el pes, ja que a totes hi troba algun inconvenient. Finalment, enmig de tanta vacil·lació, opta per fonamentar la CP en el dret de propietat, entenent que l'únic que garanteix la continuïtat de la concentració duta a terme és el propietari, ja que el vincle dels altres conreadors amb la terra és temporal.

Un cop transferida la CP a les CA, el legislador andalús, seguint la llei del pèndul, se'n va voler anar a l'extrem contrari, i, donant per superada la CP, va pretendre substituir-la per la concentració d'explotacions, modalitat que considerava més moderna i adaptada a les necessitats actuals de l'agregació andalús. Aquest és, en essència, el substracte ideològic que deixa entreveure l'exposició de motius de la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària, en la qual s'intenta justificar l'esmentada substitució pregonant que la LARA 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 que la llei concentra la seva mínima regulació de la institució en els seus arts. 47 a 51, el primer dels quals preveu que "la concentración de explotaciones tendrá como finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones que permitan un mejor

núm. 25 (1991) de 6.12.1991, del Comité Permanent de la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*.

⁴⁹Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 30 i s..

aprovechamiento del suelo agrícola y el desarrollo económico y social de la zona afectada". Sobre aital base teleològica, aquest legislador tracta de reconduir la tradicional concepció de la CP vers la concentració d'explotacions. Tanmateix, les expectatives que havia creat aquesta innovació legislativa s'han vist frustrades, puix que, al quedar la LARA pràcticament inaplicable, no s'ha produït l'anunciada superació de la CP per la concentració d'explotacions. La prova del fracàs és que, a Andalusia, s'aplica la regulació estatal de la CP⁵⁰.

No hi queda resolt l'etern dilema de si és millor la CP o la concentració d'explotacions. Al nostre parer, la polèmica és baldia, perquè, si s'analitza a fons l'essència de la concentració, es veurà que - com ha reconegut el legislador portuguès, en la seva renovada regulació de la institució - la CP i la concentració d'explotacions no són dues institucions excloents, sinó dues modalitats concentradores perfectament compatibles, que aconseguen la seva millor realització quan s'escometen simultàniament i de manera coordinada. Així les coses, no hi hauria necessitat d'optar per una o per altra modalitat en exclusiva, sinó que es pot cercar una fórmula mixta, que ponderi tots els interessos en joc. És això el que aquí propugnem.

Al nostre parer, els processos de concentració no poden prescindir dels propietaris, perquè la funció social de la propietat no justificaria el seu bandejament en un procés que afecta tan directament el seu dret constitucional a la propietat privada; però tampoc no poden relegar a un segon terme (com fa l'LRDA) els titulars de les explotacions agràries que no siguin propietaris, perquè, a la fi, del que es tracta és de fomentar la viabilitat econòmica d'aïtals explotacions. Fóra millor implantar una modalitat concentradora més equilibrada, com la que aquí proposem, que bé podríem anomenar "concentració parcel·lària per explotacions".

Aquesta modalitat mixta de concentració - que enllaçaria amb el *desideratum* manifestat molts anys enrera per DE LOS MOZOS⁵¹, i en la qual haurien de participar activament tant els propietaris com els diferents tipus de conreadors de les finques a concentrar (com ara els arrendataris, parcers i usufructuaris), conjuminant-hi adientment els interessos de tots ells - quedaria a mig camí entre la tradicional CP de l'LRDA i la concentració d'explotacions que va voler instaurar el legislador andalús. Hi ha diferents raons per a aquesta proposta:

- En primer lloc, una rígida concentració d'explotacions, a l'estil de la LARA andalusa, seria força qüestionable des del punt de vista pràctic i des del punt de vista jurídic. Pretendre dur a terme una concentració sense comptar amb els propietaris afectats, a més a més d'arriscat i injust, és una utopia irrealitzable, com ja va evidenciar fa dècades l'autoritzada veu de BALLARÍN MARCIAL⁵². Al mateix temps, suposaria un menyspreu inadmissible al dret de propietat, que empara l'art. 33 CE i que l'art. 17 de la recentment aprovada Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea⁵³ ha elevat a la categoria de dret

⁵⁰Per a confirmar-hi aquesta persistència de la CP, només cal observar alguns dels documents que integren la pàgina web de la Junta d'Andalusia, com ara els titulats "Análisis del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2000" (apartat 3.11.4) i "Plan económico Andalucía Horizonte 2000" (apartat 3.1.1).

⁵¹Vid. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 120 i 121. Creiem que cal recuperar l'assenyat plantejament defensat per aquest inclit catedràtic, segons el qual, "dada la transformació que està sufrint 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 inclús més vigència que quan les va escriure DE LOS MOZOS fa prop de 30 anys.

⁵²El 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 de ...*, op. cit., p. 74 i s. Ultra plantejar el dilema CP *versus* 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 de què 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 qualsevol cas, el TS sempre ha considerat que s'havia de tenir en compte la propietat i no el conreu de la terra, partint a l'efecte de què "el arrendamiento y el cultivador material constituyen accidente y la propiedad esencia", com diu la STS de 13.12.1996 (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, al cloure els contractes d'arrendament o de parceria, les terres concentrades en base a aquests drets d'ús tornarien a desconcentrar-se, ja que podrien passar a diferents explotacions agràries.

⁵³Vid. la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), al DOCE

fonamental dins el marc comunitari. En tot cas, aquesta modalitat concentradora seria ineficaç a mig i llarg termini - i suposaria, per tant, un malbaratament inútil de cabals públics -, atesa la discontinuïtat de la possessió de la terra basada en drets altres que el de propietat, com ara els drets d'arrendament (especialment des que la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, va reconduir la qüestió de les pròrrogues, reduint la durada mínima dels arrendaments), de parceria i d'usdefruit. Per això, és preferible la concentració parcel·lària per explotacions que aquí proposem, perquè compta tant amb els propietaris com amb els conreadors.

- En segon lloc, si l'art. 173 de l'LRDA, la jurisprudència i la doctrina⁵⁴ admeten que la finalitat primordial de la CP és la constitució d'explotacions d'estructura i dimensions adients que en facilitin la viabilitat econòmica, no es pot ignorar que les explotacions agràries tant poden estar constituïdes per finques propietat dels seus titulars com per finques que pertanyen a terceres persones. Per tant, la CP clàssica tampoc pot ser la solució ideal, perquè es basa fonamentalment en els interessos dels propietaris, relegant els parcers, arrendataris i usufructuaris a un segon terme.

- En darrer terme, una CP que tracti de resoldre la contraposició d'interessos entre propietaris i no propietaris, primant els uns i exclouent els altres, pot generar més problemes que avantatges, atesa la seva transcendència social.

En conseqüència, ni els propietaris ni els conreadors hi poden quedar bandejats. I la millor forma d'evitar el bandejament és fent evolucionar la tradicional concepció de la CP vers la conjuminació de tots els interessos afectats per aquesta millora, amb una fórmula tan ponderada com la concentració parcel·lària per explotacions.

D'alguna manera, l'art. 173 de l'LRDA ja reconeix tímidament aquesta necessitat, puix que, si bé dóna preferència a la protecció dels interessos dels propietaris ("...se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo ..."), tot seguit obliga l'Administració a comptar també amb la realitat de les explotacions agràries, afegint que igualment es procurarà "adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios". És una previsió legal ben orientada; però creiem que es queda curta⁵⁵, perquè la coherència amb la proclamada finalitat primordial d'afavorir la viabilitat econòmica de les explotacions agràries exigiria que, en igualtat de condicions, es donés preferència absoluta als titulars d'explotacions, a l'hora de determinar els criteris per a dur a terme la reordenació de la propietat, i això no ho estipula l'LRDA⁵⁶.

Amb la redacció actual de l'art. 173, l'Administració ha de tractar en igualtat de condicions les aspiracions dels propietaris titulars d'explotacions i les dels que no ho són (els coneguts com "propietaris absentistes"). Això - que podria semblar just, analitzant-ho únicament des de la perspectiva del dret a la igualtat davant la llei - no és gens congruent amb els interessos generals que justifiquen la realització de la CP per raons d'utilitat pública, màxim quan es comprova que s'hi dóna preferència als esmentats propietaris absentistes (lletra a) sobre els titulars d'explotacions agràries que no ostenten la condició de propietaris (lletra b).

C 364/1 de 18.12.2000.

⁵⁴Cfr. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 116. Destaquem aquest autor perquè va més lluny que ningú al respecte, assegurant que la CP persegueix "la concentración de empresas para obtener una unidad de explotación óptima".

⁵⁵Prova 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 ...*, op. cit., 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 d'altra banda 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 paliatiu, sinó una solució definitiva de la problemàtica plantejada, que ha de venir de la mà de la CP per explotacions, prescindint de si els propietaris dels terrenys de cada explotació són o no familiars entre ells.

⁵⁶Aquesta és la idea que sustenta l'iter discursiu de José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales de la concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela i Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1996, p. 24, que, exagerant una mica la nota, afirma que totes les lleis espanyoles de CP "hablan siempre de propietarios, y como mucho de agrupar las fincas de no propietarios que constituyan una explotación".

Tant és així que fins i tot el mateix TS sembla posar en dubte que aquesta sigui realment la voluntat del legislador, quan, a la STS de 10.6.1977 (Arz. 3359) diu que el sistema de l'LRDA està "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 emprada fins ara, doncs, deixa molt que desitjar. La nova regulació hauria de potenciar més els drets dels titulars de les explotacions agràries, acomplint així el manament de l'art. 130 CE als poders públics, basat en el principi de paritat, que, com veurem, constitueix un dels fonaments constitucionals cabdals (juntament amb la funció social de la propietat) de les actuacions públiques de CP.

On es veu reflectida amb més exactitud la idea de la concentració parcel·lària per explotacions, que aquí intentem demostrar que és el model més congruent amb la teleologia consubstancial a la CP (front al que preveu l'art. 173 de l'LRDA, que, com hem vist, obliga a dedicar una atenció prevalent als propietaris, en detriment dels conreadors, relegats a un segon terme), és a aquests preceptes legals, que obliguen l'Administració gestora a fer tot el possible per a realitzar conjuntament la CP clàssica o per propietats i la concentració per explotacions:

- L'art. 4.1 de la portuguesa LCP-POR/1, que disposa: "*Sem prejuizo do objectivo definido no número anterior, o emparcelamento integral visará ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto*", i el seu art. 6.1, que al definir la concentració per explotacions, afegeix: "... e executa-se, sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples".

- L'art. 30 de la belga LCP-BEL, a tenor del 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 et apportent une réduction du nombre de bailleurs pour un même preneur*".

Al nostre parer, la futura regulació espanyola de la CP hauria d'assumir el contingut substancial d'aquests preceptes paradigmàtics del Dret comparat.

Sense arribar a aital objectiu ideal, alguns legisladors autonòmics ja han començat a legislar en aquest sentit, admetent, si més no, l'inici de la CP també a petició dels titulars de les explotacions que no siguin propietaris⁵⁷. Altres, en canvi, romanen aferrats a la previsió de l'art. 180 de l'LRDA (*vid.*, per tots, l'art. 3.3, *in fine*, de la càntabra LCP-CANT), que només habilita a l'efecte als propietaris.

La CP tradicional, doncs, s'ha d'aproximar a la concentració parcel·lària per explotacions, per tal que tant els propietaris com els conreadors hi puguin veure representats els seus interessos legítims, en la mesura que permetin les circumstàncies que concorrin a la zona beneficiada. Creiem que una concentració així concebuda constituiria una fórmula sociojurídica paradigmàtica, si s'assegurés la ponderació de tots els interessos en joc, en base als següents criteris rectors:

⁵⁷La més radical és la LARA andalusa, l'art. 48 de la qual preveu 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 eixa 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 aquests efectes, l'art. 21.2 de l'asturiana LOADR, a tenor del qual, l'inici d'un procés de CP tant pot ésser instat per "la mayoría de los propietarios de la zona" com per "la mayoría de los titulares de las explotaciones que ejerzan de forma directa y personal la actividad agraria", i inclús per "uno o varios titulares, siempre que les pertenezca el 75 por 100 de la superficie a concentrar". Confirmant aquest criteri, l'art. 11 de l'LCP-GAL exigeix, per a l'assemblea inicial, "la asistencia al menos de la mitad más uno de los propietarios y demás titulares interesados". Certament, l'art. 17.1 de l'LRDA també parla d'una "asamblea de participantes en la concentración", i, per tant, si s'interpreta de manera aïllada, hom podria entendre que tant s'està referint als propietaris com als altres titulars d'explotacions; però aquest precepte s'ha de posar en relació amb l'art. 180, que només admet l'inici voluntari "a petición de la mayoría de los propietarios". En canvi, la previsió de l'art. 11 de l'LCP-GAL queda confirmada per l'art. 16.1, a tenor del 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".

1r) S'hauria de reconèixer explícitament la condició de subjectes de la CP a tots els conreadors de les finques afectades, com ja es fa a Luxemburg, Portugal i Bèlgica⁵⁸, on els arrendataris, parcers i usufructuaris participen activament en els processos de CP amb total normalitat. Això implica que les signatures necessàries per a l'inici voluntari no han de ser només de propietaris, únics als que es refereix l'art. 180.1 de l'LRDA. La nostra proposta és que aquesta forma d'inici - que, al nostre parer, hauria d'ésser l'habitual a tot el país - requereixi ineludiblement la conformitat de la majoria dels propietaris i la majoria dels conreadors que ho siguin en condició d'arrendataris, parcers o usufructuaris, essent imprescindible, en tot cas, que els pertanyi igualment més de la meitat de la superfície a concentrar.

2n) S'hauria de donar preferència absoluta, a l'hora de practicar la reordenació fundiària, a les aspiracions plantejades per les persones que aglutinin la doble condició de propietaris i cultivadors directes de la terra, especialment quan es tracti d'explotacions prioritàries i els seus titulars ostentin la condició legal d'agricultor a títol principal. En igualtat de condicions, s'hauria de donar un tractament preferent als que tinguin la consideració legal de joves agricultors.

Aquesta seria la millor manera d'atènyer la que l'art. 173 de l'LRDA (i els preceptes equivalents de les regulacions autonòmiques i estrangeres de la CP) presenta com la finalitat primordial de la concentració - és a dir, el foment de la viabilitat econòmica de les explotacions agràries -, alhora que propiciaria en gran mesura la perdurabilitat de la tasca concentradora duta a terme amb cabals públics. El règim de preferències apuntat no sols no vulneraria el principi d'igualtat davant la llei, sinó que respondria fil per randa als postulats de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, i, en qualsevol cas, estaria emparada constitucionalment pel principi de paritat, en base al qual l'art. 130 CE imposa als poders públics l'obligació de vetllar especialment pel progrés del sector agrari.

3r) Pel que fa a la resta dels interessats, entenem que el diàleg hauria de ser un valor a promoure dins el procediment de CP. Salvant les distàncies, s'hauria d'emprar a l'efecte un criteri similar al que l'art. 198.1 de l'LRDA preveu per a la determinació de les finques a les quals s'han de traslladar les càrregues i altres situacions jurídiques que recauen sobre les parcel·les aportades a la concentració. És a dir, que primer s'hauria de fomentar activament la negociació entre els propietaris i no propietaris afectats, assessorant-los a aquests efectes tant com sigui necessari. Si arriben a un acord que sigui compatible amb els interessos generals de la concentració, l'Administració gestora l'hauria de respectar, essent aquest el segon criteri de preferència de cara a la reordenació fundiària que ens ocupa, que tindria el mateix fonament jurídic que l'anterior.

4t) En darrer terme, quedaria per determinar la ubicació de les finques respecte de les quals els propietaris i titulars d'altres drets no siguin capaços d'arribar a un acord que respecti tots els interessos en joc. Arribats a aquest extrem, l'Administració hauria de procedir a la reordenació dels béns rústics en qüestió, en base als criteris tècnics objectius que millor puguin contribuir a la consecució de les finalitats que justifiquen la concentració, tractant sempre d'assolir el màxim equilibri possible entre els interessos de tots els afectats.

La nova regulació de la CP que inclou la nova Llei càntabra LCP-CANT-2000 ja comença a apuntar en aquest sentit, quan defineix la que anomena "concentración 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"

⁵⁸El cas de Bèlgica és especialment proverbial i la seva regulació està molt ben pensada, perquè l'LCP-BEL preveu que puguin instar la CP tant els conreadors com els propietaris (art. 4), que ambdós integrin paritàriament l'òrgan de participació dels afectats ("*commission consultative*" ex art. 15), que hi hagi sengles relacions diferenciades als documents equivalents a les nostres bases i al nostre acord de CP (arts. 19 i 26, respectivament) i que s'apliquin criteris específics per a l'atribució de finques als propietaris (art. 28) i als conreadors (art. 29). Aquesta regulació tan favorable a la CP per explotacions no és casual, sinó que respon a un gran nombre d'explotacions conreades per persones altres que el propietari. Claudia PINTO FERREIRA, *op. cit.*, *Notion 31*, ho ha copsat molt bé en el seu estudi comparatiu de diferents legislacions de CP. Com diu aquesta autora, "*Il est à remarquer que le remembrement se fait aussi bien en exploitation qu'en propriété. Vu l'importance en Belgique de l'exploitation en faire valoir indirect (explotació de la terra per arrendataris o masovers), un remembrement limité à la propriété n'aurait pas ou peu d'effet*".

(art. 1.2.c.2º). Bé està que aquest legislador autonòmic hagi renunciat finalment al mimetisme de l'LRDA que havia caracteritzat la seva anterior regulació (LCP-CANT). Però estaria molt millor, en tot cas, si assumís també les matisacions que acabem d'assenyalar, en el respecte a les quals està la clau de l'èxit d'aquesta nova fórmula que hem definit com "concentració parcel·l·ària per explotacions".

3.2.5 La contribució de la CP a la diversificació econòmica del món rural

Aquest és un altre dels aspectes en què la nostra proposta innovadora difereix més de la regulació espanyola de la CP vigent a hores d'ara, puix que suposa la transgressió del doble dogma que ha presidit fins ara la realització d'aquestes actuacions al nostre país: el de la consideració dels terrenys rústics com l'únic objecte possible de les operacions de CP i el de les explotacions agràries com a destinatàries exclusives dels beneficis de la CP.

Al nostre parer, si les noves orientacions del Dret comunitari tendeixen a fer derivar la PAC vers una política agrària i rural comunitària⁵⁹ - l'eix de la qual ha de ser el foment de la diversificació econòmica -, per tal d'afavorir l'estabilitat demogràfica i la qualitat de vida a l'espai rural, el millor que poden fer els nostres legisladors és reorientar en el mateix sentit la institució jurídica de la CP. De fet, el legislador estatal ja ha reconegut, a l'exposició de motius de la Llei de modernització de les explotacions agràries, els avantatges que pot tenir per als mateixos professionals agraris el foment de la diversificació econòmica, puix que els proveirà d'unes rendes complementàries, que cada vegada els esdevindran més necessàries, a la vista de la imparable tendència mundial a la liberalització de mercats.

És amb aquest objectiu que propugnem la introducció de sengles novetats:

1a) Que es puguin incloure als perímetres de CP - en la mesura que ho aconsellin en cada cas els informes emesos a la fase preparatòria - terrenys altres que els rústics. Entenem que no hi ha cap raó que justifiqui que, mentre les regulacions de la CP d'Alemanya, França, Suïssa i altres països admeten amb normalitat la concentració inclús de terrenys urbanitzables, la nostra hagi de romandre aferrada al tabú dels terrenys rústics.

Front al tòpic del caràcter exclusivament agrari de la CP espanyola - que el TS no ha tingut més remei que abonar, puix que és un dels trets definidors de la institució que estableix l'LRDA -, s'ha d'obrir pas a una regulació moderna i efectiva, que, d'acord amb els postulats del més modern Dret comunitari, estableixi una política de desenvolupament rural integral i sostenible, en el marc de la qual l'Administració gestora de la CP no tingui cap objecció jurídica ni econòmica per a fomentar decididament la diversificació econòmica de les zones a concentrar. Ningú dubta ja que, sense les rendes complementàries procedents de la diversificació econòmica, el pervindre de l'agricultura és molt més fosc.

2a) Que, en conseqüència, s'admeti la possibilitat d'aprofitar la CP per a reservar espais per a tota mena d'equipaments rurals (parcs, centres culturals, instal·lacions hoteleres, petites indústries, comerços, etc.) que puguin coadjuvar a assolir els objectius esmentats de desenvolupament rural integrat i sostenible. Per a aconseguir-ho, caldria adoptar una doble previsió legal:

- En primer lloc, s'hauria d'ampliar en aquest sentit la llista de possibles destinacions de les terres sobrants de la CP que estipula l'art. 206 de l'LRDA.

- En segon lloc, s'hauria de preveure l'eventual aportació de terrenys a aquests efectes, per part de la pròpia Administració gestora i d'altres administracions implicades, la més interessada de les quals seria lògicament l'Ajuntament afectat en cada cas. Mesures com aquesta ja s'apliquen a Europa de fa temps, amb o sense dret de *praeemptio*⁶⁰.

⁵⁹ Aquestes tendències ja s'adverteixen en el contingut de l'Agenda 2000, però es faran més patents en l'Agenda 2007, d'acord amb els treballs preparatoris que ara es duen a terme.

⁶⁰ La Llei holandesa de CP de 3 de novembre de 1954 ja autoritzava l'Administració gestora a compensar mitjançant una indemnització en metàl·lic la detració de les finques escaients dels participants de la CP, atenent així al doble objectiu de supressió d'explotacions inviables i de disposició de terrenys per a les finalitats de la CP. De manera similar, els arts. L.123-27 a L.123-31 del nou Llibre I del *Code Rural* francès preveuen que la reserva de terrenys per a equipaments col·lectius es faci a instància dels municipis interessats, al qual objecte es compta amb les seves aportacions de

Malgrat que a Espanya ha caigut en desús la pràctica de les aportacions de terres a la concentració per part de l'Administració gestora - que tan habituals havien estat durant la primera etapa de la CP⁶¹ -, l'LRDA encara inclou algunes previsions que permetrien recuperar aquesta pràctica. En el cas de les CP iniciades d'ofici, l'art.174.1, per exemple, disposa que "las tierras existentes en una zona legalmente sujeta a concentración parcelaria podrán ser totalmente expropiados a fin de proceder a una nueva redistribución de la propiedad", solució que no ens resulta convincent, perquè partim de la consideració de què, per anar bé, la CP s'ha de fonamentar en la voluntarietat, com a altres països europeus⁶², i no en la imposició *manu militari*. Pel que fa a les CP d'inici voluntari, l'art. 173.c) de l'LRDA també serviria per a fonamentar jurídicament aquest tipus d'aportacions, per la via de l'adquisició dels terrenys de les explotacions inviables, ja que presenta com una de les finalitats de la CP la de "suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas".

Però el precepte que millor s'adiu al que aquí propugnem és l'art. 20, que, tot i estar ubicat fora del bloc preceptual dedicat específicament a la CP, té un abast totalment d'aplicació. El primer punt d'aquest precepte ja estableix la previsió genèrica segons la qual "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".

Entenem que no hi pot haver dubtes sobre l'aplicabilitat d'aquesta previsió legal a la CP, puix que el mateix legislador així ho reconeix en l'art. 20.2, que hi dedica específicament. No sols s'hi autoritza l'adquisició de terrenys per part de l'Administració gestora, sinó que s'obliga aquesta a incentivar aquestes alienacions abonant als venedors una prima addicional al preu de venda: "En las zonas sujetas a concentración parcelaria se adquirirá con preferencia, antes de que se realice la concentración - creiem que aquest incís no hauria d'haver substituït l'equivalent de l'art. 35 de la llei de CP de 1962, que establia aquesta mateixa previsió "al realizar la concentración parcelaria", perquè és més fàcil aconseguir aquest objectiu quan el procés de CP ja està en funcionament -, 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". També s'admet l'adquisició per expropiació forçosa "en los casos y con los requisitos establecidos en la presente Ley", per bé que no ens consta que s'hagi aplicat mai, ni creiem que sigui recomanable fer-ho.

No s'ha de confondre la nostra proposta d'ampliació de les finalitats de la CP al foment de la diversificació econòmica amb la magnificació de la institució que ha pretès algun sector doctrinal, que va començar presentant la CP com la panacea de tota la problemàtica rural i va acabar defensant la mal anomenada "concentració parcel·lària integral" o, en el cas d'ALARIO TRIGUEROS⁶³, la CP com "Ordenación de las Zonas Rurales". La nostra proposta pretén ésser més mesurada i ajustada a l'abast real d'aquesta millora.

A aital objecte, s'ha d'optimitzar tant com es pugui el potencial de la institució, sense oblidar que la CP és sols una més de les eines del desenvolupament rural integrat. A nivell pràctic, això significa que l'Administració gestora de la CP no s'ha de dedicar, per exemple, a construir edificis ni a instal·lar indústries de transformació de productes agraris, però sí que

terrenys a la CP i, si no n'hi ha prou, amb terrenys addicionals deduïts als altres propietaris, que seran indemnitzats amb càrrec al municipi. A altres països - com Alemanya, Dinamarca i Suïssa - inclús s'ha arribat a establir, amb aquesta finalitat, un dret de *praemptio* a favor de les entitats gestores de la CP (cfr. Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 16).

⁶¹Cfr. Angel LERA DE ISLA, *Concentración Parcelaria*, op. cit., p. 21.

⁶²Així s'esdevé, per exemple, a Dinamarca, país en el qual l'Administració gestora té tan present la necessitat de què la CP s'iniciï sempre voluntàriament que el primer dels principis de la seva "Internal position paper of March 1998 Land consolidation principles" s'encapçala amb aquest criteri rector: "Land consolidation is voluntary".

⁶³Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., 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 CP. De fet, la mateixa geògrafa posa en evidència la seva afirmació quan, al 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.

ha de tenir en compte aquestes i altres necessitats de la zona objecte de concentració. En conseqüència, al dissenyar la nova ordenació de la propietat de la zona, ha de procurar ubicar les terres sobrants de la massa comuna allà on estigui previst d'instal·lar els serveis que hom considerin necessaris, atenent en aquest sentit les aspiracions del municipi afectat.

D'aquesta manera, la CP no practicaria directament la diversificació econòmica, però contribuiria a fer-la possible, disposant a l'efecte els terrenys considerats necessaris per a l'establiment d'usos alternatius a l'estrictament agrari.

3.2.6 Proposta de redefinició de la institució

Com a conclusió, i donant un tractament holístic al reguitzell de trets identificadors que venim de propugnar per a la redifinició de la institució de la CP, entenem que la nova regulació ha d'apostar de manera decidida per la concentració parcel·lària per explotacions, conceptuant-la com una eina de la política de desenvolupament rural integrat i sostenible, mitjançant la qual es racionalitza l'estructura física de les explotacions agràries i del seu entorn, bé sigui per a solventar-hi eventuais problemes de minifundisme i dispersió parcel·lària, bé sigui per a preparar la zona per a la realització de grans obres d'infraestructures rurals, com ara les obres públiques lineals o les relacionades amb els regadius, fomentant-hi al mateix temps la diversificació econòmica, i la protecció i millora de l'entorn natural.

Aquesta nova definició és respectuosa amb la naturalesa intrínseca de la CP, puix que segueix basant-se en l'agrupació dels terrenys rústics, però, d'altra banda, és força innovadora, ja que incorpora canvis tan necessaris com els següents:

1r) L'evolució de la CP tradicional vers la més coherent fórmula de la concentració parcel·lària per explotacions.

2n) La conceptuació d'aquesta modalitat concentradora com una eina més de la política global de desenvolupament rural integrat i sostenible.

3r) La revisió de les causes que habiliten per a dur a terme la CP, que no s'han de circumscriure al minifundisme i la dispersió parcel·lària. D'acord amb aquesta nova visió de la institució, la CP s'ha de poder practicar a totes les zones on - amb atomització fundiària o sense ella - es consideri necessària aquesta millora, com a pas previ per a la reforma i modernització dels regadius tradicionals, la construcció de nous regadius (canals i embassaments inclosos⁶⁴), la realització de grans obres públiques, tant si són lineals (com ara línies ferroviàries, autopistes, autovies i tota mena de vies de comunicació) com si no ho són⁶⁵, etc. La llista d'aquest tipus d'obres resta conscientment oberta, per tal de facilitar la seva adaptació a les necessitats específiques que vagin sorgint temps a venir.

4t) La renovació dels objectius de la institució, incorporant-hi una teleologia que s'adiu molt més als marcs jurídics constitucional i comunitari - en els quals s'han de desenvolupar a hores d'ara aquestes actuacions públiques -, quedant-hi afegides finalitats

⁶⁴L'LRDA s'hi atança, quan l'art. 129.3 autoritza l'Administració competent per a disposar, per Ordre, la realització de la CP 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 CP, un cop publicat el decret de la zona. Nosaltres, en canvi, considerem que ha de desaparèixer aquesta regulació excepcional, regint-se les CP basades en aquesta causa habilitadora per les mateixes regles que les CP fonamentades en l'art. 171.1. Si la jurisprudència insisteix tant en el caire excepcional de l'inici d'ofici (*vid., ad exemplum*, les STS de 24.6.1986, Arz. 4882, i 14.6.1988, Arz. 4605), no té sentit que, en aquest cas, es defugui la regla general de l'inici voluntari de la CP. I, en qualsevol cas, és poc seriós que la decisió de fer o no fer la CP es prengui quan ja hi ha un decret per a la zona. Fora més racional concebre la CP com a pas previ necessari per a la posterior realització de les obres de regadiu, i, per tant, hi ha d'haver una prèvia planificació conjunta d'ambdós tipus d'actuacions, de manera que els interessats puguin sol·licitar la CP en funció de la corresponent millora dels regadius tradicionals o de la transformació en regadiu. Finalment, nosaltres afegim la possibilitat de fer la CP per causa d'altres tipus d'obres públiques, com ara les autopistes, els ferrocarrils, etc., que l'LRDA no preveu.

⁶⁵Normalment, quan es parla de la CP associada a grans obres públiques, es pensa en les vies de comunicació; però la CP també pot estar causada per altres tipus d'obres, com les que contempla l'art. L.123-24 de l'LCP-FRAN, que preveu aquesta eventualitat "*en cas de création de zones industrielles ou à urbaniser, ou de constitution de réserves foncières*".

tan importants i necessàries a hores d'ara com la protecció i millora del medi ambient⁶⁶, la diversificació econòmica, l'augment de la qualitat de vida al món rural i el reequilibri entre l'espai rural i els nuclis urbans.

5è) La renúncia a l'exclusivitat dels terrenys rústics, pel que fa a l'objecte material de la concentració. En segueix essent l'objecte preferent, però ja no és l'únic, sinó que - com a altres països del nostre entorn geopolític⁶⁷ - també es poden incloure terrenys urbanitzables, quan així escaigui per a la implementació de les noves comeses que s'atribueixen a la institució. Amb aquesta nova concepció - que, en essència, concorda amb els objectius fonamentals que propugna la ja citada Llei de modernització de les explotacions agràries⁶⁸ -, es potenciaria la utilitat de la concentració com una eina precisa per a la dinamització socioeconòmica dels espais rurals, i, doncs, per al foment del reequilibri territorial del país, alhora que permetria optimitzar els recursos públics que es destinen a aquest tipus d'actuacions públiques, aprofitant al màxim el seu efecte sinèrgic, com ja s'experimenta de fa temps més enllà de les nostres fronteres⁶⁹.

No cal dir que no totes les zones necessiten unes actuacions del mateix abast, però això no impedeix que es parteixi d'una concepció de la CP oberta a totes les expectatives que es puguin plantejar a qualsevol tipus de zones a concentrar.

Partint d'aquesta base conceptual i teleològica, les actuacions no tenen per què ésser uniformes a totes les zones, sinó que la nova regulació de la CP hauria de preveure la possibilitat d'una gradació de les actuacions a fer a cada zona, com ja veurem que ho tenen previst les regulacions francesa, holandesa, belga, suïssa i portuguesa. Si més no, creiem que s'haurien de preveure tres tipus d'operacions:

1a) La concentració parcel·l·ària desenvolupada sense altres vinculacions, que seria la més semblant al *remembrement* francès, és a dir, a la CP clàssica.

2a) La CP vinculada amb altres actuacions de desenvolupament rural, que equivaldria al *remembrement-aménagement*⁷⁰ que es practica a França.

⁶⁶Emprem aquesta expressió d'acord amb el concepte lax de medi ambient que inspira la nova redacció de l'art. 2.1.c) del Reial Decret legislatiu 1302/1986, d'avaluació d'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, incloguin l'avaluació dels efectes previsibles "sobre la població, 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".

⁶⁷Cfr. Pierre ASTIÉ, *Remembrement rural. Règles de fond*, "Remembrement rural", núm. 2 de 1995, punts 13 a 40.

⁶⁸Aital 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".

⁶⁹Aquesta 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 CP. Una de les principals novetats d'aquesta norma en projecte és que, assumint el plantejament sincrètic que inspira la nostra proposta, afegeix al concepte de CP que estableix l'art. 1 de l'LCP-MAR la important matisació de 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, s'està expressant un pensament que els nostres legisladors i gestors no haurien d'oblidar mai: la CP és, d'una banda, una institució que té entitat pròpia, la qual cosa significa que pot ésser realitzada com a actuació aïllada, justificant així l'existència de la regulació específica que estableix el seu procediment especial; però, d'altra banda, ha d'estar regulada amb la suficient flexibilitat com per a què 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.

⁷⁰Les diferències i concomitàncies entre aquestes dues primeres formes de concentració han estat resumides per M. DE SAINT-VAAST, *Remembrement-aménagement en Haute-Savoie: la commune de Passy*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 43, 4t trimestre de 1984, p. 3, en els termes següents:

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

- "*Comme en remembrement classique, les parcelles créées doivent être équipées en vue de leur utilisation future, ce qui, en zone urbaine en particulier, oblige à réaliser d'importants travaux*".

3a) La concentració parcel·lària associada en la construcció de grans obres públiques lineals, com ara autopistes, vies ferroviàries (ara, especialment, les noves línies d'alta velocitat), pistes d'aeroport, etc. Les especificitats d'aquesta modalitat concentradora han fet que tingui un tractament diferenciat a diferents països, especialment a Bèlgica, on hi ha una llei que s'hi dedica exclusivament⁷¹.

Al nostre parer, la determinació de la modalitat de concentració a aplicar en cada cas concret s'hauria d'incloure a les conclusions de l'estudi de viabilitat i, un cop acceptada pel municipi afectat i per l'Administració gestora, hauria de passar al corresponent decret de CP o norma d'inici. D'aquesta manera, les actuacions de CP donarien resposta a les necessitats específiques de cada zona, amb una flexibilitat que es nota a faltar a la regulació actual.

II. NATURALESA JURÍDICA I TIPOLOGIA

1. Naturalesa jurídica

La importància de l'estudi de la naturalesa de la CP radica en el fet de què la naturalesa de les institucions jurídiques també forma part de l'ordenament jurídic. Ho expressava amb meridiana claredat l'exposició de motius de l'antiga LJCA-56, quan, referint-se a l'anàlisi de la conformitat o disconformitat dels actes administratius, remarcava que "reconducirla simplement a las leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones". Aquest criteri hermenèutic ha estat assumit pel TS en la seva STS de 5.2.1985 (Arz. 994), d'acord amb la qual, "lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones".

La CP és una figura sobre la naturalesa jurídica de la qual no hi ha acord doctrinal. Si dispersos són les concepcions doctrinals sobre la CP, aquesta disparitat de criteris es trasllada inexorablement a l'àmbit expositiu de la naturalesa d'aquesta institució, respecte de la qual s'han publicat les més diverses teories.

1.1 Naturalesa subrogatòria

Encara que inicialment apunta a la consideració de la CP com una de les limitacions de la propietat per causa d'utilitat pública, finalment BALLARÍN MARCIAL es decanta tímidament per la subrogació, per bé que hi planteja seriosos dubtes⁷². Els arguments que empra a l'efecte són dignes de consideració, per bé que el propi autor troba dificultats per a explicar alguns aspectes de la CP que posen en evidència aquesta teoria, com són les previsions legals de supressió de servituds predials, possibilitat de substitució de parcel·les per una indemnització econòmica (en el cas de parcel·les en contradicció, quan recau sentència un cop closa la CP, etc.). A la fi, es fa un complicat embolic, del qual pretén sortir-se'n argumentant que aquests supòsits concrets són tan sols sengles excepcions al principi general de la subrogació real, que - assegura - segueix essent la norma general del règim jurídic de la CP. L'argument, tanmateix, no resulta gens convincent, i al seu temps ja va ésser contestat per DE LOS MOZOS⁷³, contraargumentant que "a mi juicio no acierta cuando trata de explicar sus efectos por vía de subrogación real".

La STS de 15.11.1961 (Arz. 3753) s'orienta en la mateixa direcció quan es refereix a "la suplantación real en que la concentración consiste" i a "aquel trasplante genérico de

d'infrastructures"

⁷¹Ens referim a la Llei de 12 de juliol de 1976, titulada "*Loi portant des mesures particulières en matière de remboursement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*". En base a aquesta llei, s'estan construint a Bèlgica les noves línies del TGV, amb uns resultats que la pròpia Administració gestora valona ha qualificat d'espectaculars (cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Remboursement rural suite aux travaux du TGV*, Ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture, 1999 (http://enyagri.wallonie.be/mil_rur/cp6.htm)).

⁷²Vid. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., p. 78 i 82.

⁷³Vid. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 64.

Derechos Reales sobre distinta base física ... en que la operación de concentración parcelaria jurídicamente consiste"; però, sense proposar-s'ho, també dóna la clau per a demostrar que la CP no és una clàssica subrogació - encara que en produeixi els efectes -, ja que es refereix al "juego de cesión y adjudicación real que el reemplazo supone". Recentment, el TS confirma aquesta transferència de la propietat mitjançant una adjudicació administrativa a la STS de 23.2.1999 (Arz. 1851), al FJ 1 de la qual afirma que la recurrent "adquirió la finca controvertida ... por adjudicación en un procedimiento de concentración parcelaria". La diferència està precisament en aquesta adjudicació per part de l'Administració gestora, que òbviament no es dóna a la subrogació real.

El que no sembla trobar-hi cap mena de dubtes és MILLÁN SALAS⁷⁴, el qual inclou en la seva definició l'afirmació absoluta de la subrogació real, "que opera - diu - por disposición legal". I tanmateix caldria matisar una afirmació tan rotunda, atès que, a la vista de l'articulat de l'LRDA, les excepcions al principi subrogatori són més abundoses inclús de les que ja va apuntar BALLARÍN MARCIAL:

- Pel que fa als supòsits extintius, l'esmentat notari encara es va quedar curt. L'LRDA preveu l'extinció de servituds predials (art. 230.2), arrendaments i parceries (art. 231), així com, *ope legis*, tots els drets adquisitius que relaciona l'art. 227.1, que disposa "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".

- Pel que fa als supòsits en els quals no opera la substitució d'un objecte per un altre, que caracteritza la subrogació, val a dir que l'LRDA preveu la indemnització en metàl·lic en els arts. 222, 232 (1 i 2) i 240.l.b. Contràriament al que es podria deduir *prima facie*, no s'hi poden assimilar els supòsits expropiatoris que també preveu aquesta norma legal, perquè la regla 3a de l'art. 59 disposa taxativament que "cuando se trate de terrenos sujetos a concentración, sus propietarios no serán indemnizados en metálico, sino que el valor de aquellos será computado en las bases, sin perjuicio de las demás indemnizaciones y garantías establecidas en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa".

Al seu torn, Aurelio GUAITA⁷⁵, distingeix diferents tipus de CP, en funció del grau de voluntarietat que concorre en cada cas. En dos d'aquests supòsits, com veurem més endavant, considera que hi ha una verdadera expropiació. En canvi, en el cas de les CP iniciades a sol·licitud dels mateixos interessats, interpreta que hi ha una subrogació real, perquè la pèrdua d'unes finques és compensada mitjançant l'atribució d'altres finques, i perquè, al seu parer, té caràcter voluntari. Per la nostra banda, discrepem d'aquesta darrera apreciació, puix que, per molt voluntària que sigui la petició inicial, la CP esdevé obligatòria des de la seva aprovació per decret, per imperatiu de l'art. 171.3 de l'LRDA, i, per tant, els propietaris sol·licitants ja no tenen la possibilitat de desistir-hi.

Més recentment, també han relacionat la CP amb la subrogació alguns representants de la dogmàtica contemporània, com ara LÓPEZ RAMÓN⁷⁶ (per a qui "la concentración parcelaria consiste en una serie de actos administrativos ... con efectos de Derecho privado, traducidos ... en una especial subrogación real"), PALACIOS AYECHU⁷⁷ (la qual apunta que la CP "opera mediante el mecanismo de la subrogación real") i PUERTAS RABAL⁷⁸ (al parer del qual, "se cambia una finca por una parte de otra. Técnicamente se le denomina subrogación real").

L'exposició de motius de la llei de CP de 20 de desembre de 1952 admetia explícitament (i la llei de CP de 1962 va corroborar-ho ulteriorment⁷⁹) els efectes subrogatoris de la CP,

⁷⁴ Francisco MILLÁN SALAS, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁵ Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo ...*, *op. cit.*, p. 224 i 225.

⁷⁶ Fernando LÓPEZ RAMON, *Agricultura*, *op. cit.*, p. 329.

⁷⁷ María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 325.

⁷⁸ José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales ...*, *op. cit.*, p. 25.

⁷⁹ A la part dispositiva del text refós de 8 de novembre de 1962, queda palès el convenciment del legislador en la naturalesa subrogatòria de la CP, puix que anteposà en l'art. 65 (regulador del trasllat inalterat de drets reals i situacions jurídiques de les parcel·les aportades a les finques de reemplaçament) el títol "A) Subrogación real". Igual convenciment demostra el legislador lus, puix que l'art. 12.1 de l'LCP-POR/1 disposa que "os *predios atribuidos a cada propietario ficam subrogados no lugar dos que lhe pertenciam antes do emparcelamento*". Però això és només a nivell de

assenyalant que "se respeta plenamente el derecho de los propietarios de las parcelas diseminadas, ya que la sustitución de éstas sólo implica una subrogación real en beneficio de aquéllos ...". Bo i admetent que les exposicions de motius són la interpretació autèntica de les lleis, hem de matisar que no tot el que indica el paràgraf transcrit és cert en el moment actual, puix que l'articulat de l'LRDA preveu diferents supòsits de caire més expropiatori que no pas subrogatori, com palesen els arts. 59, 174, 205, 218.2 i els punts 2 i 3 de l'art. 232.

En definitiva, la institució jurídica de la CP és tan complexa que es resisteix a ésser subsumida en una categoria jurídica predeterminada. Per això entenem que la STS de 29.9.1986⁸⁰ no aculli a ulls clucs les paraules del legislador sobre la subrogació real, sinó que apunti a la inclusió de la CP en una nova categoria, que denomina "conversió legal".

En tot cas, voldríem puntualitzar que el fet d'admetre que la CP sol produir efectes subrogatoris⁸¹ (amb les excepcions esmentades) no ens ha de dur necessàriament a la conclusió de què es tracta d'una subrogació, perquè una cosa és l'essència d'una institució i una altra els seus efectes⁸². De fet, els efectes de la CP també serien assimilables a les permutes, però això no significa - com veurem tot seguit - que ens trobem davant d'una permuta múltiple.

1.2 Naturalesa administrativa

La vessant administrativa de la CP no ha estat mai una qüestió pacífica en el si de la doctrina científica. La polèmica doctrinal sobre si la CP té o no naturalesa administrativa ja va esclatar l'any 1953. Tot just introduïda la institució en el nostre ordenament jurídic, GONZÁLEZ PÉREZ⁸³ assumia el risc de ser el primer autor espanyol que s'aventurava a abordar aquesta *complexa quaestio*, assegurant que la CP té la naturalesa de funció administrativa, ben entès que és tracta d'una successió d'actes administratius amb efectes privats. D'acord amb aquest plantejament, l'admissió dels efectes subrogatoris de la CP no suposa l'assumpció de la teoria civilista que pretén l'adscripció de la CP al Dret privat.

Aquest criteri doctrinal va aixecar les suspicàcies de les forces vives del moment, que, a través de BALLARÍN MARCIAL, van acusar l'esmentat Registrador de la Propietat de no saber què era la CP⁸⁴. Val a dir que, de bell antuvi, SANZ JARQUE partia d'uns pressupòsits ideològics similars⁸⁵ als de BALLARÍN MARCIAL, amb qui en aquella època compartia l'encaix de la CP dins l'àmbit del Dret privat. Dos anys després, en canvi, SANZ JARQUE⁸⁶ ja matisava el seu posicionament atribuït a la CP una naturalesa dicotòmica:

principi, puix que tot seguit s'inclouen un seguit d'excepcions que demostren que la subrogació no és total.

⁸⁰El FJ 6 de la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794) fa referència a "lo que la ley de mil novecientos sesenta y dos calificaba de "subrogación real" y que pudiera también denominarse, según se ha propuesto por un sector de la doctrina, "conversión legal" caracterizada por la inmutabilidad del elemento subjetivo".

⁸¹Aquests efectes han estat admesos explícitament pel legislador gallec, el qual, en l'art. 2.2 de l'LCP-GAL, en fa esment al disposar que "el adquirente, a título oneroso o lucrativo, de fincas afectadas quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones del transmitente o causante que se deriven del procedimiento de concentración parcelaria".

⁸²Cfr. José Damián TELLEZ DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, p. 451.

⁸³Vid. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, *op. cit.*, p. 134 i 167, i Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", núm. 300, maig de 1953, p. 340.

⁸⁴"Esta definición tiene los defectos derivados de no tener su autor una idea clara... de la naturaleza jurídica de la concentración", va arribar a escriure Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, *op. cit.*, p. 78 i 82, afegint a aquesta destructiva desqualificació que "esa puede ser una tesis que satisfaga a los administrativistas, pero como quiera que la concentración afecta en su entraña al derecho de propiedad, es preciso averiguar, con criterios de Derecho privado, a qué especie concreta pertenece el fenómeno por el cual el objeto de ese derecho subjetivo es reemplazado por otro".

Des de la perspectiva actual, hem de puntualitzar que el TC ja ha desautoritzat radicalment aquest tipus de plantejaments ultracivilistes, que es recolzen en la fal·làcia de què és Dret privat tot allò que està relacionat amb la propietat (ens remetem, a aquests efectes, al que ja hem exposat al comentar la STC 37/1987, de 26 de març, sobre la LARA andalusa).

⁸⁵Aquesta coincidència es feia evident en la seva obra de 1961, en la qual es decantava per la naturalesa privada de la CP, per bé que hi deixava la porta oberta a una consideració administrativa d'aquesta institució (vid. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, 1961, p. 35, 40 i s.).

⁸⁶Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento ...*, *op. cit.*, p. 19, 37 i concordants.

- Com institució del Dret agrari, la continua considerant de naturalesa privada, amb l'argument de què "su encuadramiento científico cabe hacerlo dentro del Derecho Privado como institución que contribuye a dar cuerpo al naciente Derecho Agrario". Analitzada aquesta conclusió per DE LOS MOZOS, no la considera acceptable⁸⁷. Al seu torn GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA⁸⁸, partint de la mateixa premissa que SANZ JARQUE, arriba a la conclusió oposada, bo i considerant que el Dret Agrari pertany a l'esfera del Dret públic.

- Com a procediment, emperò, ja li reconeix una naturalesa administrativa, adduint que, "en este aspecto se trata de un acto de Derecho Público, porque es el Gobierno quien la acuerda ...".

També atribueix una naturalesa dicotòmica a la CP el precitat GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, ben entès que encaixa ambós supòsits dins del Dret públic: d'una banda, assegura que "la concentración parcelaria es, pues, un acto de Derecho público", ben entès que "el hecho de que éstos la soliciten no la priva de su carácter de acto imperativo del Estado", i de l'altra coincideix amb SANZ JARQUE (i amb GARRIDO EGIDO⁸⁹) en l'apreciació de què "la concentración parcelaria es un procedimiento de carácter administrativo que afecta a una pluralidad de interesados dentro de un cierto territorio y que se ejerce por vía de autoridad o imperio".

Per la nostra banda, terciaríem en la polèmica, per a fer-hi les següents puntualitzacions:

1a) Les teories monolítiques que pretenen fer un vedat jurídic del Dret civil tot allò que té alguna relació amb el dret de propietat han quedat superades en el decurs del temps, no sols per la *vis expansiva* del Dret administratiu, sinó també i molt especialment perquè han estat expressament desautoritzades pel TC, en la sentència sobre la LARA andalusa⁹⁰. D'aquesta manera, es comprova que cada cop resulta menys escandalosa la consideració de la CP com una institució de caire administratiu⁹¹, idea bàsica sobre la qual es sustenta la presentació d'aquesta tesi doctoral pel Departament de Dret Públic. La STS de 23.2.1999 (Arz. 1851) ens mostra un exemple de com les teories ultracivilistes sobre la CP poden conduir a l'absurd de negar que mitjançant la CP s'adquireix la propietat de les finques de reemplaçament que adjudica l'Administració. Front a l'entestament de la sentència objecte del recurs de cassació (que finalment és cassada, amb tota lògica) en l'afirmació de què "la propiedad se adquiere por los medios que contempla el art. 609 del Código Civil", el TS acaba reconeixent que la recurrent "adquirió la finca controvertida... por adjudicación en un procedimiento de concentración parcelaria".

2a) El caire administratiu de la institució de la CP creiem que ja ha quedat suficientment demostrat a la primera part d'aquest treball, fent-hi acopi de tota mena d'elements de judici i de fonaments jurídics que fan evident eixa naturalesa pública, justificant el seu encaix en el Dret administratiu. En qualsevol cas, l'estudi de la doctrina legal sobre la CP ens ha permès de constatar que la naturalesa administrativa de la CP ha estat assumida pel TS - i per l'anomenada "jurisprudència menor"⁹² -, abans⁹³ i després⁹⁴ de l'aprovació de la vigent LRDA. En aquest sentit s'orienta també la darrera jurisprudència sobre la institució. La STS de 29.3.1999 (Arz. 2851) confirma aquesta consideració de la CP com actuació administrativa quan, recolzant-se en la STC 186/1988,

⁸⁷ Cfr. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 63 i 64.

⁸⁸ Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de ...*, op. cit., p. 25 i 26.

⁸⁹ Leovigildo GARRIDO EGIDO, *Ordenación de áreas agrícolas y reorganización de la propiedad*, Ministerio de Agricultura, 1970, p. 28.

⁹⁰ STC 37/1987, de 26 de març.

⁹¹ La consideració de la CP com institució resulta especialment grata a la nostra jurisprudència, com palesen les STS de 3.12.1985 (Arz. 975) i 20.6.1988 (Arz. 4637), que al·ludeixen a la CP com "el Instituto de Concentración Parcelaria".

⁹² Vid. *ad exemplum*, la sentència de 2 de setembre de 1996 de l'Audiència Provincial de Sòria (Arz. AC 1996\2559), al FJ 1 de la qual s'arriba a afirmar que "las pretensiones sobre inclusión o exclusión de fincas en la concentración parcelaria, su clasificación y valoración, así como sobre la ubicación de fincas de reemplazo, ofrecen un carácter exclusivamente administrativo".

⁹³ Vid., per totes, la STS de 19.5.1966 (Arz. 552), que recorda a l'Administració gestora que el procediment de CP és d'ordre públic.

⁹⁴ Vid. les STS de 7.4.1982 (Arz. 2393) i 17.11.1987 (Arz. 8153).

de 17 d'octubre, recorda que la competència estatal en matèria d'ordenació general de l'economia no pot deixar buides de contingut, "desplazando las que con carácter exclusivo tienen aquéllas respecto de las actuaciones administrativas de gestión que, "ratione materiae" se subsumen en el título competencial de la agricultura". Atès que la STS en qüestió s'està referint en concret a la CP, cal entendre que aquesta millora hi és considerada una d'eixes actuacions administratives de gestió.

3a) Pel que fa a la polèmica sobre si la CP és una funció administrativa o un procediment, voldríem manifestar que la CP no és tan sols un procediment, sinó una actuació també administrativa, com disposa pal·ladinament l'art. 5è de l'LRDA.

És evident que l'LRDA regula un procediment de CP (o, per a ser més exactes, diferents procediments de CP: l'ordinari o universal, el simplificat, el de les CP de caràcter privat, etc.), però aquest procediment no s'ha de confondre amb la CP pròpiament dita, perquè tan sols constitueix la llera per la qual discorre l'aigua del riu, que seria el conjunt d'actuacions administratives que integren la CP. Així s'explica que - a diferència de BALLARÍN MARCIAL, que, com hem vist, intentava demostrar que la CP és un procediment però no una actuació administrativa - SANZ JARQUE acabés reconeixent, al 1963, que "se trata de un acto de Derecho Público" o, més exactament, "de una serie compleja de actos de la Administración", és a dir, d'una actuació administrativa. És justament això el que va pregonar uns anys després el francès MIQUEL-SCHMERBER⁹⁵.

Des de la perspectiva del nostre Dret positiu, en tot cas, la polèmica ja no té sentit, perquè l'art. 5.1 de l'LRDA és molt diàfan sobre la naturalesa de la CP com a actuació administrativa⁹⁶, ja que estableix textualment que "El Gobierno podrá encomendar al Instituto ... las siguientes actuaciones: ... d) Concentración parcelaria". Si, més endavant, la mateixa LRDA regula el procediment de CP, és perquè tota actuació administrativa, per la seva pròpia naturalesa, ha de ser duta a terme a través d'un procediment⁹⁷ (bé sigui ordinari, bé sigui, com en aquest cas, especial).

El Dret autonòmic ha vingut a confirmar el caire administratiu de les actuacions de CP, cosa que confirma la doctrina que s'ha dedicat a la seva anàlisi⁹⁸.

També el Dret comunitari s'orienta en el sentit de considerar la CP com una actuació pública, i més concretament, com una intervenció pública d'ordenació territorial, concepció que queda evidenciada en aquestes dues normes:

1a) L'art. 11.2 del Reglament (CE) núm. 746/96, modificat pel Reglament 435/97, de 6 de març⁹⁹, que es refereix a la CP en aquests termes: "En caso de que el beneficiario no pueda seguir asumiendo los compromisos suscritos debido a que su explotación es objeto

⁹⁵J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement rural*, op. cit., p. 5, parteix de la consideració de la CP com una actuació administrativa, puix que argumenta que "*le remembrement est-il devenu une opération d'intérêt public confiée par le législateur à des organismes administratifs et à des autorités qui participent, pour la plupart, de la puissance publique*".

⁹⁶A la mateixa conclusió s'arriba analitzant la legislació autonòmica de la CP. Així, per exemple, l'art. 10 de l'asturiana LOADR preveu que "la Administración de la Comunidad Autónoma desarrollará las siguientes actuaciones ...: 1. Ordenación adecuada de la propiedad agraria mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria y las actuaciones de concentración parcelaria ...". Molt més confusa és la redacció de l'art. 14.1 de la navarresa LFRIA, que parla de "la ejecución del procedimiento de concentración parcelaria", però en aquest cas creiem que es tracta més d'un error de redacció que no pas d'una voluntat d'interferir en la polèmica sobre la naturalesa de la CP, puix que és obvi que el que s'executa - en aquest i en qualsevol altre àmbit - són les actuacions i no el procediment.

⁹⁷La llei càntabra LCP-CANT ho deixa molt clar quan, en l'art. 1r, es refereix a "el procedimiento para llevar a cabo la concentración parcelaria". Una cosa és, doncs, el procediment i una altra la CP que es duu a terme pel seu conducte.

⁹⁸*Vid.*, pel que fa a la legislació gallega, María GARCÍA AÑÓN, op. cit., p. 176, la qual conceptua la CP com un procés administratiu técnicojurídic, i, pel que fa a la LARA andalusa, José Damián TÉLLEZ DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, op. cit., p. 455, els quals presenten la concentració com un procediment administratiu especial.

⁹⁹Reglamento (CE) n° 435/97 de la Comisión, de 6 de marzo de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 746/96, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DOCE L 067, de 7.3.1997).

de una operació de concentració parcelaria o de cualesquiera otras intervenciones públicas similares de ordenación territorial, ...".

2a) L'art. 39.3 del Reglament (CE) 1750/1999, de 23 de juliol, dictat per a l'aplicació del Reglament 1257/1999 - més conegut com a reglament del desenvolupament rural - , a tenor del qual, la CP és una de les que s'hi anomenen "intervenciones públicas similares de ordenación territorial", en el marc del desenvolupament rural que regulen aquestes normes comunitàries.

1.3 La CP com ordenació rural

A la primera part d'aquest estudi de recerca, hem posat prou exemples de la confusió que es va arribar a produir als anys seixanta entre la CP i l'ordenació rural, tant a nivell doctrinal com a nivell de la praxi administrativa de l'Administració gestora, fins que es van publicar les primeres normes relatives a l'ordenació rural. Per tal d'evitar duplicitats, donem aquí per reproduït des d'aquestes referències doctrinals i fàctiques, així com els arguments que hem adduït per a manifestar-hi la nostra discrepància. Hi afegirem, en tot cas, que, si és cert que la nostra legislació i d'altres del Dret comparat també permeten altres tipus d'intervencions simultànies amb la CP, això no significa que totes aquestes actuacions executables quedin integrades dins el concepte i la naturalesa de la concentració. Són tan sols actuacions públiques que es duen a terme amb motiu de la CP.

Igual que resultava contradictòria l'assimilació que històricament es va fer de la CP amb l'ordenació rural¹⁰⁰ - com van acabar evidenciant el decret de 1964 i la llei de 1968, reguladores d'aquesta darrera institució -, entenem que també hi ha una substancial *contradictio in terminis* quan hom parla de "concentració parcel·l·ària integral", perquè en realitat s'està al·ludint a un cúmul d'actuacions, més enllà de la CP, que integren una veritable ordenació rural¹⁰¹.

Caldria reincidir en què la concentració va ésser regulada per la legislació espanyola dels anys seixanta¹⁰² - ara refosa a l'LRDA - com una més de les eines que integren el concepte global de l'ordenació rural¹⁰³, ni que en sigui una de les més importants¹⁰⁴, ja que, entre la CP i l'ordenació rural hi ha - *mutatis mutandi* - les mateixes diferències que distingeixen les institucions jurídiques franceses del *remembrement* i l'*aménagement rural*.

¹⁰⁰Cfr. STS de 17.1.1975 (Arz. 7), en la qual es considerà incompetent el "Servicio de Concentració Parcelaria" per a intervenir en la qüestió objecte del litigi, perquè versava sobre unes actuacions que, tot i ser d'ordenació rural, no afectaven la CP.

¹⁰¹Cfr. Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 14 i 17. Al constatar que "las legislaciones modernas ... combinan las medidas anteriores (les de la CP *stricto sensu*) con obras de puesta en riego, de construcción de caminos, de saneamiento de tierras y, en general, con mejoras territoriales tan amplias", aquest clàssic expressa el seu parer - que compartim - de què "más que de concentració parcelaria debería hablarse de una completa ordenación y mejora del territorio rústico".

¹⁰²La primera regulació espanyola de l'ordenació rural va ésser el Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre Ordenació Rural. La seva exposició de motius ja palesava la integració de la CP en el camp d'acció més global de l'ordenació rural. La mostra més incontestable d'aquesta integració, però, la trobem en l'art. 3r., de conformitat amb el qual, "la ordenación rural de una zona agraria incluye todas o algunas de las medidas siguientes: ... b) Llevar a cabo la concentración parcelaria, de acuerdo con la legislación específica sobre la materia". Posteriorment, la Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural, va confirmar la inclusió de la CP en els plans de transformació integral de les zones d'ordenació rural. És per això que, tot i tractar-se d'una llei d'ordenació rural, s'hi dedica tot el Títol II a la regulació d'aspectes concrets de les actuacions de CP (sense perjudici de remetre, per a la resta, a la regulació específica d'aquesta institució). Però on queda més clara la voluntat integradora del legislador és en l'art. 3r, d'aquesta norma legal, en el qual es disposa que "acordada la ordenación rural de una comarca ..., el Ministerio de Agricultura determinará, mediante Orden ministerial, las zonas que en ella han de ser objeto de concentración parcelaria".

¹⁰³Cfr. Luis GARCÍA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, op. cit. El mateix autor, aleshores Subdirector General del Servicio Nacional de Concentració Parcelaria y Ordenación Rural, confirmava explícitament, en aquest estudi, la seva convicció de què la CP "no será sino una parte querida y trascendental, pero tan sólo una parte de la Ordenación Rural".

¹⁰⁴Cfr. Giuseppe BARBERO, Denis BERGMANN, Gerhard OOSTERBAAN *et al.*, *Evaluación del programa de concentración parcelaria y ordenación rural en España*, Ministerio de Agricultura/IRYDA, Madrid, 1973, p. 13 i 14. Aquests autors presenten la CP com a eina de capital importància per al desenvolupament de l'ordenació rural, remarcant que l'esforç aplicat a les abundoses actuacions d'ordenació rural dutes a terme al nostre país "se apoya sobre todo en la concentración parcelaria".

Si hom repassa els antecedents normatius i doctrinals, es comprovarà que l'ordenació rural va ser concebuda a Espanya com una superació (que no vol dir bandejament) del concepte de la CP, afegint-hi tota mena de mesures que puguin contribuir a la viabilitat econòmica de les explotacions agràries, com ara la seva capitalització, la seva concentració en explotacions més grans, la formació dels seus membres, l'assistència tècnica, etc.¹⁰⁵.

En definitiva, la CP pot anar sola o bé pot integrar-se en actuacions d'ordenació rural o de desenvolupament rural, però no es pot confondre ni amb l'una ni amb l'altre, perquè responen a conceptes i regulacions diferents. Fer-ho suposaria ultrapassar injustificadament els límits d'aquesta institució¹⁰⁶, respecte de la qual la jurisprudència ha remarcat que "sus fines no son otros que los ya apuntados de mejorar las condiciones de las explotaciones agrarias, eliminando el grave inconveniente de los minifundios dispersos y aislados"¹⁰⁷.

S'ha de ser coherents, doncs, anomenant cada institució pel seu nom. Des d'aquesta perspectiva, entenem molt millor que es reivindicui directament l'ordenació rural, com fa BERMEJO LATRE¹⁰⁸, que no pas que es segueixi insistint en l'incoherent i paradoxal concepte de la "concentració parcel·l·ària integral". El Dret comparat ens ofereix múltiples exemples de legisladors (França, Holanda, Portugal, etc.) que, adonant-se de què la CP adquiriria cada cop un abast més generalitzat, es van decidir a regular diferents modalitats d'actuacions, per tal de diferenciar-les clarament. Així, per exemple, a França, la denominació "*remembrement*" es reserva per al concepte estricte de la CP, i les antigues "*comissions de remembrement*" han passat a denominar-se "*comissions d'aménagement foncier*", perquè la seva funció va més enllà de les relatives a la CP, ja que han esdevingut uns agents de desenvolupament rural¹⁰⁹. És tot un exemple de congruència normativa, a imitar en una futura legislació espanyola sobre la CP.

1.4 Naturalesa expropiatòria

Temps enrera, part de la doctrina havia cercat en l'expropiació una fórmula per a explicar la naturalesa jurídica de la CP. Fins i tot abans de la introducció de la CP a Espanya, algun autor¹¹⁰ ja havia aventurat que el procediment de CP es componia de dues fases, la primera de les quals consistiria en una veritable expropiació de les parcel·les aportades, mentre que la segona seria una impropiació de les finques de reemplaçament lliurades a canvi.

Aquesta subdivisió dicotòmica entre expropiació i impropiació - que en cap cas ha estat corroborada per la regulació espanyola de la CP¹¹¹ - segurament estava influenciada pel

¹⁰⁵Tot i orientar el nostre estudi cap al futur, no oblidem mai que cal fonamentar la renovació del règim jurídic de la CP sobre bases ben sòlides, al qual objecte entenem que cal recordar els antecedents de la institució que ens ocupa, si més no per a saber de què estem parlant en cada moment. Una rellegida de la doctrina clàssica, per exemple, ens permet constatar refaentment que "*l'aménagement rural suppose ... un agrandissement et un dépassement du concept de remembrement des terres*" i que "al igual que el desarrollo rural, la ordenación (rural) pretende una transformación integral de la zona" (vid. el "*resumé*" i p. 32, 36 i concordants de Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, op. cit., p. 71).

¹⁰⁶Així ho va denunciar l'exposició de motius del ja citat Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre Ordenació Rural. Després de lloar les excel·lències de la CP, objectava: "Pero las actividades que desde hace diez años se vienen desarrollando en España bajo la rúbrica de Concentración Parcelaria han acabado por desbordar la idea que encierra esta expresión, lo que ha movido al Gobierno ... a modificar la denominación del Servicio de Concentración Parcelaria y ampliar su cometido a la Ordenación Rural, actividad más amplia, cuya definición y contenido constituyen el objeto del presente Decreto". Els mateixos gestors de la CP d'aquella època varen reconèixer l'error en què havien incorregut, a l'estirar més del compte les actuacions dutes a terme a l'empara de la normativa de CP. Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, op. cit., p. 28, explica, a aquest respecte, que els gestors de l'època - tant els espanyols com els d'altres països - tenien molta confiança en la CP, però alhora veien que la problemàtica rural era molt més àmplia de la que es podia solventar amb aquesta institució, raó per la qual van anar eixamplant tant aquest tipus d'actuacions que va arribar un moment en què ja no es corresponien les actuacions amb la normativa que les regulava. Aplaudim aquest reconeixement de l'error comès, que d'alguna manera s'explicaria per la inexistència d'altres institucions més adequades per a solventar l'àmplia problemàtica agrària, que la CP pròpiament dita no podia abastar. Tanmateix, no entenem per què, superada aquella etapa i quan les administracions agràries ja disposen d'institucions d'abast més ampli, encara hi ha qui s'entesta a apel·lar a la "concentració parcel·l·ària integral", quan aquest darrer qualificatiu denota que hi ha molt més que CP.

¹⁰⁷STS d'1.2.1984, Cdo. 9 (Arz. 1012).

¹⁰⁸Vid. José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, op. cit., p. 494.

¹⁰⁹Cfr. Maurice VALLERY-RADOT, op. cit., p. 14.

¹¹⁰Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., p. 149.

¹¹¹Amb el règim jurídic de l'LRDA, la CP sols va acompanyada de l'expropiació total de les

projecte de llei que elaborà la comissió¹¹² creada, a iniciativa del vescompte d'Eza, pel Reial Decret de 22 de març de 1907. Els capítols IV i V d'aquest projecte de llei - que, com recorda RAMOS PRIETO¹¹³, mai va arribar a ésser debatut a nivell parlamentari - s'establien fonamentalment dos tipus de mesures: el primer d'eixos capítols preveia l'expropiació de les parcel·les de menys de deu àrees a favor del propietari colindant, com a mesura contra l'atomització de les finques rústiques, mentre que el segon regulava uns "cambios y agrupaciones colectivas", que, autors com ara LÓPEZ RODÓ¹¹⁴ o CARRETERO GARCÍA¹¹⁵ han considerat un prelude normatiu de la CP espanyola.

Més endavant, autors com l'espanyol Aurelio GUAITA¹¹⁶ i el francès J. Miquel SCHMERBER¹¹⁷ van interpretar la CP com una modalitat especial de l'expropiació forçosa. El primer d'ells, en concret, contempla dos supòsits expropiatoris:

1r) El de les finques expropiades en zones de CP, en el qual cas afirma que "se trata de verdaderas expropiaciones". L'afirmació resulta indiscutible, per tautològica. Només cal comentar que, en el moment actual, aquest fóra el cas de les expropiacions previstes en la regla 3a de l'art. 59 de l'LRDA, a tenor de la qual, "en las expropiaciones que se realicen en zonas de concentración parcelaria para obras y mejoras necesarias para la misma regirán las reglas siguientes: ... 3a) Cuando se trate de terrenos sujetos a concentración, sus propietarios no serán indemnizados en metálico, sino que el valor de aquellos será computado en las bases, sin perjuicio de las demás indemnizaciones y garantías establecidas en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa".

2n) El de la CP iniciada a petició d'uns propietaris, però que també afecta uns altres que no hi han donat el seu consentiment. Pel que fa a aquests darrers propietaris, Aurelio GUAITA considera que hi ha una forma atípica d'expropiació.

En primer lloc, assegura la naturalesa expropiatòria d'aquestes CP, tot dient que, "por mucho que se argumente, siempre queda en pie que ha habido una pérdida de la propiedad (sustituida por otra, sí, pero con pérdida de la primitiva) y que esa pérdida ha sido decretada forzosamente por causa de utilidad pública: y esto se llama expropiación forzosa". El que no explica és per què considera que hi ha expropiació en aquest cas, en el qual només part dels propietaris no han apostat per la concentració, i, en canvi, no afirma el mateix per al cas de les concentracions iniciades d'ofici, en les quals seria molt més evident el caire expropiatori, seguint el seu mateix *iter* discursiu, puix que tots els afectats hi estan abocats de manera obligatòria, en virtut de l'*imperium* de l'Administració gestora. Tot seguit, matisa que es tracta d'una modalitat especial d'expropiació: "Sí es cierto que la concentración es (en el caso

examinado) una expropiación especial (pero expropiación): porque se indemniza mediante subrogación real (las fincas de reemplazo), por el procedimiento - tan distinto del que regula la expropiación forzosa en general - y por los órganos que actúan y entienden en la misma". Finalment, cerca un recolzament doctrinal per a aquesta teoria, assegurant que "también Rodríguez Moro entiende que se trata de una expropiación especial".

Front a aquestes darreres teories doctrinals, caldria oposar la interpretació autèntica de la llei de CP de 20 de desembre de 1952. L'exposició de motius d'aquesta norma introductòria de la CP en el nostre ordenament jurídic, reconeix que en un principi es va arribar a plantejar la possibilitat de fer front als problemes del minifundisme i la dispersió parcel·lària mitjançant

parcel·les que integren el perímetre de concentració en el cas extrem previst en l'art. 174.1 (CP iniciada d'ofici, en zones on el problema social creat per l'excessiva divisió de la terra sigui particularment greu. La resta de l'articulat no preveu cap més relació de la CP amb l'expropiació, tret de l'art. 59, en el qual s'autoritzen expropiacions parcials en zones de concentració "para obras y mejoras necesarias para la misma", i de l'art. 218.2, en el que es preveu l'expropiació *in extremis* dels drets reconeguts en resolucions judicials que posin en perill el principi de conservació de la CP ja realitzada).

¹¹²"Comisión para el estudio de la subdivisión de la propiedad territorial, sus causas, condiciones y efectos, en el orden jurídico, social y económico, así como para proponer los remedios a los males que de esa subdivisión excesiva se originan".

¹¹³Vid. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 40.

¹¹⁴Laureano LÓPEZ RODÓ, *La propiedad agraria ...*, *op. cit.*, p. 132.

¹¹⁵Tirso CARRETERO GARCÍA, *op. cit.*, p. 195.

¹¹⁶Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo ...*, p. 225 i 226.

¹¹⁷Vid. Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, *op. cit.*, p. 81.

la institució de l'expropiació, però assegura que, finalment, el legislador es va decantar per la via alternativa de la CP: "Aunque por ser manifiesta la utilidad pública que entraña la labor de concentración parcelaria hubiera podido operarse, con plena justificación, a través de medidas expropiatorias, se prescinde del uso integral de éstas toda vez que, lejos de privarse a nadie de su dominio satisfaciéndole una indemnización en numerario, se respeta plenamente el derecho de los propietarios...".

És per això que sintonitzem més amb la doctrina nacional i internacional que rebutja la naturalesa expropiatòria de la CP. Pel que fa a la primera, PUERTAS RABAL¹¹⁸ considera que, tot i que "algunos autores hablan de expropiación con indemnización "en especie", ... ya hemos dicho que no hay tal". A nivell internacional, la consideració de la CP com una institució de naturalesa expropiatòria ha estat qualificada per André DUMAS¹¹⁹ com d'excessivament simplista. I no li manca raó, perquè una expropiació suposa una cessió forçada d'un bé a canvi d'una indemnització, mentre que, en el cas de la CP, hi ha un intercanvi (forçat, certament, perquè la concentració esdevé obligatòria a partir de la publicació de la norma d'inici que l'autoritza per causa d'utilitat pública) de terrenys per terrenys. Com bé diu aquest autor, "*le remembrement, lui aussi, peut être considéré comme une cession forcée, mais la contre-partie en est l'allocation, non d'une somme d'argent, mais d'un autre bien, équivalent en valeur de productivité réelle*". Aquesta és també l'opinió declarada ja fa dècades pel *Conseil d'État* francès, que, en el seu *Arrêt rendu le 21 décembre 1960* (Rec. 721), ja va expressar que la veritable naturalesa de la institució consisteix en "*un transfert forcé, dans un intérêt public, des droits de propriété d'un bien sur un autre bien et non dans une vente*".

Segons PALACIOS AYECHU¹²⁰, ens trobem davant "una institució singular de naturalesa no expropiatòria sino simplemente planificadora de intereses privados por causa de utilidad pública, que opera mediante el mecanismo de la subrogación real". Aquest parer contrasta, però, amb l'expressat en la STS de 4.2.1978¹²¹, que compara ambdues institucions jurídiques, remarcant que no sols té connotacions subrogatòries la CP, sinó que també les té l'expropiació, institució que caracteritza com una subrogació dinerària. Aquesta aproximació entre l'expropiació i la CP reapareix en la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), que aplica a la concentració el terme "justiprecio", més propi de l'expropiació.

Al seu torn, el legislador asturià ha evidenciat també aquesta aproximació entre CP i expropiació, deixant ben clar, emperò, que són dues institucions diferents¹²². I és que no hom pot oblidar que l'expropiació comporta l'extinció dels drets afectats i la seva substitució per una indemnització en metà·lic. A la CP, en canvi, els drets subsisteixen en el patrimoni dels partícips (per bé que es traslladen de les parcel·les aportades a les finques de reemplaçament), i no hi ha cap indemnització dinerària, excepte en supòsits molt específics com els que preveuen els arts. 218.2, 222, 232 i 240 de l'LRDA.

Val a dir, a més a més, que no és aquesta l'única diferència entre ambdues institucions. Caldria afegir-hi que la CP no sols defensa interessos públics, sinó que també millora la rendibilitat dels terrenys rústics dels propietaris afectats, i que, en les operacions de CP, no hi ha mai un tercer beneficiat, mentre que, en el cas de l'expropiació, hi pot haver un beneficiari alié a la propietat expropiada (aquest seria el cas, per exemple, de la

¹¹⁸José Juan PUERTAS RABAL, *op. cit.*, p. 24.

¹¹⁹Vid. André DUMAS, *Le remembrement rural. Étude juridique et pratique*, Sirey, 1963, p. 356.

¹²⁰María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 325.

¹²¹Vid. STS de 4.2.1978 (Arz. 572), en el primer dels considerandos de la qual s'expressa la idea de què la CP, com l'expropiació forçosa, "réponde al mismo principio de utilidad pública ..., aunque referida a específicas necesidades de la propiedad rústica ..., como razón justificante de la subrogación real ... y sobre el principio de equivalencia económica ...; lo que sitúa a la concentración en la misma línea que la expropiación forzosa, caracterizable como subrogación dineraria, en cuanto sustitución o reemplazo del objeto del derecho real por un "id quod interest" en valores concretos fundarios o abstractos monetarios al que en última instancia informa el criterio ético de resarcimiento o indemnización". Es a dir que són dues institucions similars, però diferents.

¹²²Aquesta doble matisació està molt ben expressada en l'art. 10.1 de l'LOADR, a tenor del qual l'Administració gestora ha de dur a terme l'ordenació de la propietat rústica "mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria y las actuaciones de concentración parcelaria". Es tracta, doncs, de dues institucions diferents, aplicades a una mateixa finalitat, que aquest legislador concreta en "una óptima reordenación agraria de Asturias".

concessionària de l'autopista per a la construcció de la qual s'ha disposat l'expropiació).

Així, doncs, podem concloure que la CP no és una modalitat de l'expropiació forçosa, sinó que n'és una alternativa. I aquest criteri és vàlid no sols per a Espanya, sinó també per a altres països, com ho palesa VALLERY-RADOT¹²³, quan exposa l'exemple de la reeixida experiència francesa de substitució de l'expropiació forçosa per la CP, entenent que aquesta darrera institució té grans avantatges sobre el que presenta com llarg i car procediment d'expropiació. La diferència entre la CP i l'expropiació es fa més evident inclús a l'estranger, puix que (a excepció de la legislació marroquina, que, com l'espanyola, disposa la gratuïtat de la concentració per als interessats, en els arts. 4 i 5 de l'LCP-MAR), els afectats contribueixen al pagament de les despeses de la CP, cosa impensable en el cas de l'expropiació.

En definitiva, la CP no és una modalitat especial de l'expropiació, sinó tota una altra institució, amb un règim jurídic propi i específic, en el marc del qual es poden usar també mesures d'expropiació, bé sigui parcial, com en el cas de l'art. 59 de l'LRDA, bé sigui total, en el cas extrem previst en l'art. 174 del mateix text refós. És per això que combreguem amb les tesis dels autors clàssics (com ara GONZÁLEZ PÉREZ¹²⁴, BALLARÍN MARCIAL¹²⁵ i GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA¹²⁶) i contemporanis (com ara TÉLLEZ DE PERALTA I NAVARRO CASTILLO¹²⁷) que sustenten que no hi ha cap base legal per a mantenir la teoria de l'expropiació.

1.5 La CP com un conjunt de permutes

Vist que els propietaris accedeixen a la CP aportant-hi unes finques rústiques i en surten amb unes altres, part de la dogmàtica espanyola ha interpretat que la CP és un conjunt de permutes¹²⁸, bé sigui entre els propis interessats, bé sigui entre aquests i la comissió local de concentració parcel·lària (en endavant, CLCP). Tanmateix, si bé s'analitza, en el cas de les concentracions dutes a terme pel procediment ordinari o universal, no hi ha tals permutes, per diferents raons:

1a) Perquè les permutes són negocis jurídics, mentre que la CP és una actuació administrativa¹²⁹, com s'infereix de l'art. 5 de l'LRDA.

2a) Perquè les permutes obliguen els contractants al sanejament de llurs finques, mentre que en la CP els antics propietaris no responen per evicció de les parcel·les aportades.

¹²³Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., p. 14. En paraules d'aquest autor, "en vue de pallier, dans la mesure du possible, les difficultés inhérentes à l'implantation des grands ouvrages publics parmi lesquelles la longue et coûteuse procédure d'expropriation, le législateur de 1962 a créé une variante de remembrement".

¹²⁴Vid. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., p. 135.

¹²⁵Vid. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, op. cit., p. 82.

¹²⁶Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 23 i 24. Especialment interessants resulten dos dels arguments que utilitza aquest jurista per a diferenciar la CP de l'expropiació: el de què a la CP - a diferència del que s'esdevé a l'expropiació - no s'extingeixen els drets, sinó que simplement es canvia l'objecte sobre el qual recauen, traslladant-los-hi inalterats, i el de què a la CP no hi ha veritablement un conflicte d'interessos públics contra els interessos privats, sinó que ambdós hi són coincidents, cosa que no es dona a l'expropiació. Nosaltres hi afegiríem que la CP s'inicia normalment a instància dels afectats i l'expropiació sempre d'ofici.

¹²⁷Vid. José Damián TELLER DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, op. cit., p. 452.

¹²⁸Vid., ad exemplum, José María CHICO Y ORTIZ i Juan Francisco BONILLA ENCINA, *Apuntes de Derecho Inmobiliario Registral*, escrit a mà per l'amanuense Manuel García Saleté, Saragossa, 1970, p. 96.

¹²⁹Cfr. Miguel BUENO, op. cit., p. 160, el qual, bo i reconeixent que hi ha un cert paral·lelisme teleològic entre la llei sobre permutes forçoses de finques rústiques d'11 de maig de 1959 i la regulació de la CP - en el sentit de què ambdós tipus de legislacions persegueixen la racionalització de les estructures productives agràries - considera que aquella llei "difereix en que es de caràcter jurídico-privado, mientras que aquella [es refereix a la CP] es de matiz predominantemente público".

Vid. també Ramon BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 77, el qual no sols rebutja que hi hagi permutes entre els propietaris afectats ("las operaciones de concentración parcelaria en la Ley española no pueden considerarse como permutas entre particulares, porque ellos entre sí no tratan directamente"), sinó que tampoc les admet entre els propietaris i l'Administració gestora de la CP ("ni son permutas entre los particulares y las Comisiones Locales o la Administración, porque éstas nada poseen para permutar").

3a) Perquè, si es tractés de permutes, hi regiria la legislació civil, mentre que, en el cas de la CP, hi ha una normativa específica, de naturalesa administrativa, que estableix un procediment especial dissenyat a l'efecte.

En aquest sentit, doncs, hem de coincidir amb GONZÁLEZ PÉREZ¹³⁰, quan rebutja l'equiparació de la CP amb les permutes, ben entès que, amb l'actual configuració de la institució, aquest criteri excloent seria aplicable a totes les concentracions parcel·làries, puix que totes estan regulades com actuacions administratives.

Així i tot, més endavant farem una proposta de reconducció de les que l'LRDA anomena "concentraciones parcelarias de carácter privado", per tal de què passin a ésser regulades com autèntiques concentracions privades, esdevenint aleshores uns negocis jurídics entre particulars. Tot i que aquesta és una proposta que exposem *de lege ferenda*, la redacció de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, ens fa pensar que el legislador estatal ja ha assumit aquest nou plantejament, puix que, en l'art. 12.c) dóna per entesa la naturalesa jurídica d'aquestes concentracions com un conjunt de permutes entre particulars. Això, si més no, és el que s'infereix del tenor literal i de l'esperit que informa aquest precepte legal, en el qual es disposa l'exempció de l'Impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, pel que fa a les permutes, posant-hi, entre altres condicions, la de què "tenga alguna de las siguientes finalidades: ... c) Reestructurar las explotaciones agrarias, incluyendo en este supuesto las permutas múltiples que se produzcan para realizar una concentración parcelaria de carácter privado".

Prima facie, sembla com si el legislador estatal hagués assumit que la CP té la naturalesa d'un conjunt de permutes simultànies. Però, al nostre parer, no és realment això el que estipula aquest precepte. Als efectes que ens ocupen, es limita a constatar que les CP que s'hi esmenten tenen com a resultat un seguit de permutes (observis que parla de "las permutas múltiples que se produzcan ..."), sense entrar a considerar quina és la naturalesa jurídica d'aquest tipus de CP. Sols així tindrien sentit les reiterades al·lusions que algunes sentències del TS fan a les finques permutades en processos de CP¹³¹.

1.6 La CP com una alteració del dret de propietat

Malgrat els seus indiscutits avantatges, la CP també té els seus inconvenients. Només cal recordar que, tot i la proclamació legal del principi de trasllat inalterat dels drets i càrregues de les antigues parcel·les a les noves finques de reemplaçament, són tantes les excepcions a aquest principi (començant per les deduccions ex art. 202 de l'LRDA i acabant per les modificacions i extincions de drets i càrregues que preveu explícitament aquest text refós) que realment hom pot dir que la CP és una intromissió susceptible d'alterar substancialment el contingut real del dret de propietat i altres drets que recauen sobre les finques del perímetre de concentració. Això fa que alguns autors considerin que cal analitzar la CP com una excepció al dret de propietat, ja que modifica l'objecte sobre el qual recau aquest dret¹³².

Aquest plantejament doctrinal té alguns recolzaments jurisprudencials i legals:

- Pel que fa a la jurisprudència, el TS sembla admetre d'alguna manera eixa teoria a la seva sentència d'11 d'octubre de 1988 (Arz. 7616). Referint-se a la regulació de la CP establerta a l'LRDA, s'hi argumenta que "no se trata de una regulación arbitraria sino de una restricción impuesta por la propia naturaleza de la CP".

- Al seu torn, l'art. 37.1 de la nova regulació càntabra de la CP - LCP-CANT-2000 - presenta la CP com "un instrumento de intervención pública".

Hem d'admetre que la CP té una innegable repercussió negativa sobre el dret de propietat,

¹³⁰ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 134.

¹³¹ *Vid.*, *ad exemplum*, les STS de 7.11.1975 (Arz. 4880), 29.3.1976 (Arz. 2124) i 3.12.1995, FJ 1 (Arz. 9462). Les dues primeres parlen de "fincas permutadas", i la segona fa esment del "conjunto de operaciones técnicas y de permuta de propiedad de fincas rústicas propia de dicha concentración".

¹³² *Vid.*, per tots, Jean du BOIS DE GAUDUSSON, *Remembrement rural et réorganisation foncière. Procédure du remembrement rural*, "Remembrement rural", núm. 8, 1979, p. 4.

incidència que és notòria i ha estat reconeguda unànimement per la doctrina¹³³ i per les jurisprudències nacional¹³⁴ i internacional¹³⁵.

Així i tot, creiem que aquesta teoria sobre la naturalesa de la concentració és poc consistent i no s'ajusta a la realitat, ja que sols observa la vessant negativa de la CP, oblidant que aquesta institució té un abast molt superior al d'una simple alteració de la propietat, com a element racionalitzador de la base física de les explotacions agràries, com a factor clau per a l'augment de la competitivitat d'eixes explotacions i com a eina de desenvolupament rural i d'equilibri territorial.

1.7 La CP com a eina de política agrària i regional

La importància estratègica de la CP per al desenvolupament rural l'ha duta fins a l'ONU, en el si de la qual ha estat catalogada com un dels "instrumentos innovadores para la obtención y el desarrollo de tierras de forma eficaz y sostenible"¹³⁶. Aquesta visió instrumental de la CP s'està imposant per tot arreu, a mesura que s'obliden antigues elucubracions doctrinals que veien la CP com la panacea de tot tipus de problemàtica agrària i s'assumeix que la CP - tot i la seva innegable utilitat pràctica - no és altra cosa que una eina més que els legisladors posen a l'abast dels governants per a què puguin dur a terme la seva tasca transformadora en les millors condicions possibles.

Alguns dels nostres legisladors autonòmics han assumit perfectament aquesta forma de veure la virtualitat de la CP com una vessant més de la planificació integral, establint unes regulacions que estructurin la CP com a eina de reforma agrària¹³⁷ (el legislador andalús ha inclòs la concentració en el marc de la Llei de Reforma Agrària Andalus, LARA), com a eina d'ordenació territorial (segons l'art. 1 de la Llei de CP de Castella i Lleó, LCP-CYL, la CP es desenvolupa "en el marco del conjunto de acciones de ordenación del territorio"), com a eina de reforma de les estructures agràries (l'exposició de motius de la navarresa LFRIA justifica la regulació de la CP en base a "la necesidad de contar con un instrumento jurídico válido para la reforma de las estructuras agrarias"), com a eina de planificació rural (l'art. 3.1 de la llei gallega 11/1983, de 29 de diciembre, d'actuació intensiva en les parròquies rurals regula la CP com una de les accions que s'han d'integrar en els programes d'actuació intensiva que s'hi regulen).

A nivell del Dret comparat, també s'està implantant la idea de què la CP s'ha d'integrar en un procés més ampli de planificació integral del món rural. I això és vàlid tant per als països desenvolupats (a Àustria, per exemple, la gestió de la CP està significativament

¹³³ Vid., pel que fa a la doctrina espanyola, José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ... op cit.*, p. 61 i s., que para una especial atenció a l'anàlisi de "la alteración que, en abstracto y en concreto, supone para la propiedad privada", i, pel que fa a la doctrina forània, J. MIQUEL-SCHMERBER, *Le remembrement rural, op. cit.*, p. 105 i concordants.

¹³⁴ Vid., *inter alia*, la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), que atribueix a la CP una "profunda mutación en la titularidad dominical", i la STS d'11.10.1988 (Arz. 7616), que puntualitza que "no se trata ... de una regulación arbitraria sino de una restricción impuesta por la propia naturaleza de la CP en la que es preciso tutelar no sólo los intereses del recurrente sino también los de todos los propietarios afectados por la nueva distribución de la propiedad rústica y en definitiva las razones de utilidad pública presentes en dicha operación".

¹³⁵ Tant la jurisprudència comunitària com la del TEDH han reconegut explícitament la incidència de la CP sobre el dret de propietat. Vet aquí dos exemples prou simptomàtics:

- El Tribunal de Primera Instància de la Unió Europea, en la seva sentència de 28 d'abril de 1998 (cas Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft contra el Consell de la Unió Europea, *affaire* T-184/95), constata, en el fonament de fet núm. 34, que "la Comisión destaca que las referencias que la demandante hace a la jurisprudencia alemana versan sobre lesiones al derecho de propiedad de bienes inmuebles ... derivadas de la adopción de medidas estatales en materia de construcción o concentración parcelaria".

- El Tribunal Europeu de Drets Humans s'hi va pronunciar en la seva sentència de 30 d'octubre de 1991 (REF. 00000300). Tot analitzant un litigi relatiu a un procés de CP d'Àustria, constata que "el plan de reparcelación litigioso afectaba a los derechos de propiedad de los recurrentes", i es pronuncia en el sentit de què "el Tribunal comprueba con la Comisión la existencia de una injerencia en el ejercicio del derecho de propiedad de los recurrentes".

¹³⁶ Vid. *Proyecto de Declaración de Principios y Compromisos y Plan de Acción Mundial*, Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (HABITAT II), New York, 5 a 16 de febrer de 1996, punt núm. 56 (http://www.undp.org/un/habitat/pc3/espanol/l_docs/3l-3a4s.html).

¹³⁷ A nivell doctrinal, ja havien considerat la CP com a eina de reforma agrària autors com ara Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria, op. cit.*, p. 136 i s.

encomanada a l'anomenada "Junta de Reforma Agrària", cosa que confirma la sentència del TEDH de 30.11.1999, REF. 00001172) com per als que encara es troben en vies de desenvolupament (la Constitució Política del Perú de 12.7.1979, per exemple, regula la CP com una eina de reforma agrària ("La reforma agraria es ... Con ese fin, el Estado: ... elimina el minifundio mediante planes de concentración parcelaria").

Finalment, recordarem amb GARRIDO EGIDO¹³⁸ la recomanació feta per la FAO a favor d'una integració de la CP en la política regional. Segons aquest organisme, "la concentración parcelaria debe ser parte del programa de desarrollo regional, puesto que sólo de este modo puede asegurarse que las operaciones de concentración se realizan con referencia a un contenido más amplio y rebasan los aspectos puramente locales de la cuestión".

1.8 A tall de conclusió

Vista, d'una banda, la jurisprudència i la variada dogmàtica jurídica que s'ocupa de la naturalesa jurídica de la institució, i de l'altra, les noves comeses que, al nostre parer, s'han d'encomanar a aquesta millora, d'acord amb els fonaments constitucionals i comunitaris que més endavant tindrem ocasió d'exposar, entenem que la CP és una institució complexa que, tot i tenir algunes concomitàncies amb altres instituts públics i privats - des de l'expropiació forçosa fins a les permutes, passant per la subrogació - no coincideix exactament amb cap d'ells, sinó que es una institució autònoma que es singularitza pels següents trets definidors:

1r) És una de les actuacions administratives que els poders públics tenen al seu abast per a propiciar un desenvolupament rural integrat i sostenible.

2n) Pot iniciar-se a instància dels interessats o bé *ex officio*; però, un cop publicat el decret d'inici, esdevé obligatòria per a tots els afectats.

3r) Es declara preceptivament d'utilitat pública i d'execució urgent, en base a la funció social de la propietat i al manament constitucional d'afavorir l'equiparació del sector agrari amb la resta dels sectors econòmics.

4t) Ha de tenir un caràcter ecocompatible, d'acord amb els dictats de la Constitució i del Dret comunitari.

5è) Es regeix fonamentalment pels principis d'equivalència i de concentració al màxim, atemperats pels principis de conservació de la CP ja feta i de satisfacció de l'interès públic i dels interessos del conjunt dels afectats.

6è) Es desenvolupa mitjançant l'intercanvi forços dels predis aportats per les finques de reemplaçament creades *ex novo* per la concentració, raó per la qual han d'ésser inscrites en el Registre de la Propietat com a primera inscripció.

Així, doncs, la CP és una institució singular que no pot ésser assimilada amb cap altra de preexistent, puix que cap d'elles no reuneix aquest reguitzell de característiques essencials que la singularitzen com una institució autònoma¹³⁹.

¹³⁸Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La reforma de ...*, op. cit., p. 12. El mateix autor porta a col·lació experiències de CP dutes a terme a Holanda i Filipines, on aquesta actuació pública s'ha combinat adientment amb d'altres, com ara la recolonització de noves terres, per tal d'aconseguir l'augment superficial de les explotacions agràries.

¹³⁹En aquest sentit, és sostenible el criteri de José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de...*, op. cit., p. 61 a 65, quan considera *cum grano salis* i un exercici dialèctic inútil ("el resultado de esta tarea constructiva parece inútil, pues, en definitiva, no viene a explicar nada", arriba a dir) el reguitzell de teories doctrinals publicades a l'entorn de la naturalesa jurídica de la CP. I aquesta valoració negativa valdria per a totes les referències que s'hi han fet, "tanto que se considere que este traslado de titularidades es el resultado de una verdadera expropiación forzosa, con abono de la indemnización *in natura*, como que se estime que se trata de una permuta forzosa o, en fin, de una especial subrogación real".

De totes maneres, creiem que no és inútil l'esforç dedicat a desxifrar la naturalesa de la CP, perquè al capdavant aquesta és una missió que correspon de desenvolupar a la doctrina, i, si més no, ens pot ajudar a esbrinar el mecanisme íntim de la institució, com encertadament apunta el francès André DUMAS, *Le remembrement rural...*, op. cit., p. 355. Encara que finalment s'arribi a la conclusió de què la CP no és assimilable a cap altra institució del nostre ordenament jurídic, aquest esforç

Per la nostra banda - a tall de conclusió, i a la vista de la regulació de la CP i de la jurisprudència dictada pel TS -, entenem que la CP és una conversió legal (naturalesa jurídica que li ha estat explícitament reconeguda pel Tribunal Suprem, de manera molt encertada, en la STS de 29.9.1986, Arz. 4794), que s'executa mitjançant uns actes administratius (vid. art. 5è de l'LRDA i la jurisprudència, ja esmentada, que abona la naturalesa administrativa de la CP), que produeixen efectes privats, normalment de caire subrogatori.

2. Tipologia de les actuacions de CP

2.1 En funció del procediment que s'utilitza

Hi ha autors, com ara BERMEJO LATRE¹⁴⁰, que distingeixen dos tipus de CP: la que es regeix pel procediment ordinari o universal, regulat en els arts. 171 a 239, i l'anomenada "concentració de caràcter privat", regida per l'art. 240 de l'LRDA, parcialment desplegat "provisionalment" (i encara segueix vigent) pel Decret 2059/1974, de 27 de juny. Aquesta primera classificació mereix una triple puntualització:

1a) Segons que s'empri un o altre procediment, les diferències són substancials, especialment pel que fa a la iniciativa i a la gestió de les respectives actuacions. En el cas de la CP de caràcter privat, l'inici és sempre voluntari. En canvi, en les concentracions a tramitar pel procediment ordinari o universal, l'inici també es pot disposar d'ofici, en els supòsits excepcionals que preveu l'LRDA. Les diferències és fan encara més evidents quan es comprova que, en el procediment ordinari, l'Administració gestora assumeix en tot cas la gestió de les actuacions (sens perjudici de les tècniques d'*outsourcing*¹⁴¹ que pugui emprar a aquests efectes), mentre que, al procediment de les concentracions de caràcter privat, són els propis interessats els que protagonitzen el desenvolupament de les actuacions.

2a) Aqueixa classificació es basa en la regulació de l'LRDA. Si s'analitzen altres legislacions, es poden trobar més varietats procedimentals. Així, l'LCP-LUX preveu aquestes tres: *remembrement conventionnel* (arts. 13 i 14), *remembrement legal* (arts. 15 a 45) i *échange à l'amiable d'immeubles ruraux* (arts. 46 i 47). I encara es pot trobar més varietat a les legislacions holandesa, francesa, belga, portuguesa i suïssa, com veurem tot seguit.

3a) Inclús si ens atenim a la regulació de l'LRDA, hem de dir que els que integren la classificació de BERMEJO LATRE no són els únics procediments que s'hi preveuen, sinó que també hi ha el procediment de CP amb expropiació ex arts. 59 i 174, el procediment de reconcentració ex art. 177 i el procediment simplificat ex art. 201, en el qual es refonen les fases de bases i d'acord.

2.2 En funció de la forma d'inici de la CP

En el règim jurídic establert per l'LRDA, la iniciativa per a l'inici de la concentració pot tenir

dialèctic serveix per a separar millor el gra de la palla. I, en qualsevol cas, és una llicència que s'ha de permetre als juristes (que, dit sigui de pas, prou abandonada tenen ja la institució), perquè, com ja va dir al seu temps Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de ...*, op. cit., p. 22, "estudiar la concentració parcelaria en su aspecto jurídico no es solamente una especulación interesante ..., sino también un trabajo útil que puede contribuir a armonizar los diferentes intereses en juego, y, sobre todo, a mantener la reforma dentro de ciertos límites que no es justo, ni siquiera necesario, rebasar".

¹⁴⁰Cfr. José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, op. cit., p. 498.

¹⁴¹Aquesta externalització de serveis s'està generalitzant darrerament, mitjançant adjudicacions per imports cada cop més elevats. Un bon exemple el trobem a la "Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de 13 de enero de 2000, por la que se hace pública la adjudicación de la asistencia técnica para la preparación de las bases provisionales de concentración parcelaria de la zona de La Ercina (León)", publicada al BOE del 3.2.2000. En aquest cas, l'*outsourcing* es concreta en l'assistència tècnica en matèria de bases provisionals i està quantificat en 41.455.131 de pessetes. La jurisprudència ha assumit aquesta pràctica derivatòria de les funcions de les administracions gestores sense posar-hi cap objecció, inclús en el cas de què les operacions s'acabin executant per empreses subcontractades, com s'esdevé en el cas analitzat per la STS de 22.12.1999 (Arz. 9488).

diferents orígens, en base als quals hom pot establir la següent tipologia:

a) Concentració iniciada a instància dels mateixos interessats

L'art. 180 de l'LRDA preveu diferents alternatives per a l'inici voluntari de la CP. Segons la majoria - de propietaris i superfícies - que s'aconsegueixi en cada cas, en el corresponent plec de signatures, hi ha tres tipus de concentracions incoades a instància dels interessats: la sol·licitada per més de la meitat de propietaris, la sol·licitada per propietaris (tant se val el seu nombre i percentatge sobre el total de les persones afectades) de més de les tres quartes parts de la superfície que hom pretén concentrar, i, finalment, la sol·licitada per propietaris de més del cinquanta per cent de la superfície a concentrar, sense importar tampoc en aquest cas el nombre i percentatge dels signataris.

b) Concentració iniciada d'ofici

En base a les previsions de l'art. 181 de l'LRDA¹⁴², pel que fa als ens que poden instar-la, la concentració d'ofici pot adoptar tres modalitats: la CP instada pel Cadastre, la instada pels ajuntaments afectats i la instada pels ens que tenen reconeguda la representativitat dels professionals agraris.

2.3 En funció de l'abast de les actuacions

Al Dret intern, l'LRDA no estableix diferents modalitats de CP, segons les obres que es realitzin a la zona beneficiada. Així hi tot, hem de portar a col·lació la classificació que, als primers temps de la CP espanyola va exposar BENEYTO SANCHÍS¹⁴³, el qual distingeix, a aquest respecte, tres hipotètics tipus de concentració:

1r) La CP *stricto sensu*, sense cap tipus d'obres: "Una con sentido restringido: agrupación de parcelas dentro de limitadas posibilidades, en extensiones más amplias, sin trazar ni construir nueva red de caminos ni obras". Val a dir que aquest tipus d'actuacions no s'adiria al contingut de l'art. 173.e) de l'LRDA, a tenor del qual l'Administració gestora ha de procurar "dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos".

2r) La CP ordinària, que ja incorpora les obres de camins i algunes millores de les finques, a tall d'obres connexes: "Otra, con sentido medio: hacer una agrupación más intensa, con nueva red de caminos y pequeñas obras de mejoras". Aquest és el tipus de CP que més consona amb el règim jurídic estatal de la CP, d'acord amb els arts. 171, 173 i concordants de l'LRDA.

3r) La CP *lato sensu*, que afegeix a l'anterior tota mena de millores per al món rural: "Y, por último, la de sentido más amplio, que puede considerarse como una auténtica reorganización de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, la que lleva a los núcleos rurales mejoras de todas clases que, incluso, son necesarias, no ya bajo el punto de vista productivo, sino de la civilización, haciendo más agradable la vida en el campo con la desarticulación consiguiente de la emigración de la población campesina a las ciudades". Aquest tercer tipus es correspondria amb la ja comentada concepció expansiva de la CP.

Al Dret comparat, és habitual que els legisladors estableixin diferents modalitats d'actuacions, atenent al seu abast, com ja hem deixat apuntat:

- A Holanda, la Llei de desenvolupament rural de 9 de maig de 1985 preveu els següents tipus d'actuacions: *remembrement rural*, *réaménagement*, *aménagement d'adaptation*, *opérations horticoles* i *opérations particulières*. Val a dir que el *remembrement*

¹⁴²A més a més d'aquestes prescripcions genèriques, s'ha d'entendre que també s'inicia d'ofici la CP en els supòsits especials dels arts. 129.3 i 225.1, en els quals l'LRDA autoritza l'Administració gestora a disposar directament l'inici de la CP, mitjançant una simple Ordre. Com més endavant exposarem abastament, algunes legislacions autonòmiques han augmentat el nombre dels supòsits d'inici d'ofici, especialment en el cas de la navarresa LFRIA, que ha reconvertit en habitual l'inici d'ofici de la CP (que, en principi, hauria de ser excepcional), ja que totes les concentracions vinculades a obres de regadius hi estan sotmeses, per imperatiu del seu art. 18.

¹⁴³Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, p. 68 i 69.

rural es desenvolupa a les zones predominantment agràries, mentre que el *réaménagement* es practica a zones amb diversificació econòmica¹⁴⁴.

- A França, la Llei de 31 de desembre de 1985 regula aquestes altres modalitats: *remembrement rural*, *remembrement simplifié*, *remembrement-aménagement*, *aménagement foncier forestier*, *aménagement foncier agricole et forestier* i *réorganisation foncière*. Al seu torn, l'art. L.121-16 del *Code Rural* esmenta aquestes cinc modalitats de "*opérations d'aménagement foncier*": *remembrement*, *remembrement-aménagement*, *réorganisation foncière*, *aménagement foncier forestier* i *aménagement foncier agricole et forestier*.

- A Portugal, el Decret-Llei 384/1988, de 25 d'octubre, defineix i regula les següents operacions: *emparcelamento integral*, *emparcelamento simples*, *emparcelamento de exploração*, *redimensionamento de explorações agrícolas* i *troca de terrenos e á*
³, *Ç³sf*«

jà á élgica, hi ha, per una banda, la CP ordinària que regula l'LCP-BEL, i, per altra banda, la CP associada a grans obres públiques, regida per la Llei de 12 de juliol de 1976 ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*").

- Finalment, en base a la legislació suïssa, SCHNEIDER¹⁴⁵ distingeix aquestes quatre modalitats de concentració:

1a) Les *améliorations de limites*, que venia a ser una simple adequació dels llinars de les finques rústiques, per tal de racionalitzar-los. Aquesta modalitat concentradora estava regulada per l'art. 81 de l'LCP-SUI, que ha estat derogat per la Llei federal suïssa de 4 d'octubre de 1991, "*sur le droit foncier rural*".

2a) Els *groupements volontaires*, que equivaldrien al que l'LRDA denomina "concentraciones de carácter privado".

3a) Les *réunions parcellaires*, que seria la CP pròpiament dita, però sense les típiques obres connexes. S'empra aquesta solució quan hom considera que la zona ja té uns equipaments prou satisfactoris, o, alternativament, quan no es disposen dels recursos necessaris per a la reestructuració d'aquests serveis i urgeix fer la reordenació fundiària. No cal dir que el fet d'aplicar aquesta solució d'urgència no impedeix que més endavant es dugui a terme una CP amb obres. Aquesta modalitat té el doble avantatge de què és més ràpida i més barata que la CP amb obres, raons per les quals es va utilitzar força a suïssa a mitjans del segle XX.

4a) Les *remaniements parcellaires*, que és la manifestació més habitual de la CP, és a dir, la que afegeix al concepte més estricta de concentració les obres de camins, desguassos, etc., que normalment s'hi acompanyen. És per això que, com diu l'esmentat professor suís, en aquest cas també es parla de "*améliorations intégrales*".

De lege ferenda, ja hem deixat exposada la nostra opinió sobre la conveniència de què, vista l'experiència legislativa i pràctica de països com els que venim d'esmentar, la nova llei espanyola de CP estableixi diferents modalitats d'operacions de CP, entre les que no haurien de faltar les tres que hem exposat més amunt, és a dir, la concentració desenvolupada al lladament, la vinculada amb altres actuacions de desenvolupament rural i l'associada a grans obres lineals. L'estudi de viabilitat i el corresponent decret de CP s'haurien de pronunciar sobre el tipus de concentració a desenvolupar a la zona afectada, com es fa a França¹⁴⁶.

¹⁴⁴Cfr. Government Service for Land and Water Management, *The land development...*, op. cit., p. 6 i s.

¹⁴⁵Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., p. 8 i 9.

¹⁴⁶Vid. l'art. R 121-24 del *Code Rural*, en la redacció que li va donar el Decret núm. 88 de 27 de gener de 1995, pel qual s'adeqüen alguns dels preceptes del nou Llibre Primer del *Code Rural* "*relatives aux procédures d'aménagement foncier en application de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages*".

2.4 En funció de l'objecte material de la CP

Un altre dels paràmetres que ens permet establir una nova classificació de la CP és el tipus d'immobles als quals es pot aplicar aquesta millora. Encara que no hem trobat cap referència doctrinal a aquesta modalitat classificatòria (degut segurament a la tradicional vigència a casa nostra del principi d'exclusivitat dels béns rústics, que més endavant comentarem), l'anàlisi comparativa de la regulació espanyola amb la d'altres països ens duu a considerar que, en base a l'objecte material, es poden distingir tres classes de concentració:

a) Concentració de terrenys rústics

Aquesta és l'única modalitat de CP admesa en el nostre ordenament jurídic, a la vista dels arts. 171, 196 i concordants de l'LRDA i d'acord amb la jurisprudència majoritària del TS¹⁴⁷. És l'única contemplada també pel TEDH en la seva sentència de 30 d'octubre de 1991 (REF. 00000300), i la que predomina igualment a Portugal i al Marroc.

b) Concentració de terrenys urbanitzables

Encara que, al nostre país, ni la legislació ni la jurisprudència¹⁴⁸ admeten cap altre tipus de CP que la que té per objecte els terrenys rústics, hem de tenir en compte que aquesta no és una característica essencial de la CP. La millor prova la tenim a la legislació suïssa, que també preveu l'aplicació de la tècnica de la CP a terrenys aliens a l'activitat agrària, en el que s'hi anomena concretament "*remembrement de terrains à bâtir*"¹⁴⁹.

c) Concentració mixta

Aquesta tercera modalitat de CP inclouria simultàniament béns de naturalesa rústica i immobles dedicats a finalitats altres que l'agrària, com ara els espais d'esbarjo, els terrenys industrials, els llocs d'interès cultural, els béns privats de l'Estat o dels municipis, els terrenys destinats a finalitats militars, etc. La legislació que millor respon a aquesta modalitat mixta de la CP és la luxemburguesa, que, en el seu art. 4 preveu la inclusió en el perímetre a concentrar (ni que sigui per la via excepcional) de totes aquestes classes d'immobles.

Des d'aquesta perspectiva, també es pot distingir entre CP pròpiament dita (la que regula l'LRDA), concentració d'explotacions (la prevista en la LARA andalusa) i concentració parcel·laria per explotacions (modalitat intermitja, que és la que aquí venim propugnant *de lege ferenda* i a la qual s'ha vingut a aproximar la nova LCP-CANT-2000 de Cantàbria), que, com ja ha quedat dit més amunt, responen a diferents concepcions de les tasques concentracionàries.

III. PRINCIPIS RECTORS

1. Els tres principis cabdals

Els principis pels quals es regeixen les actuacions de la CP són els grans desconeguts de la institució. Els gestors i l'opinió publicada espanyola¹⁵⁰ solen ignorar-los, per la senzilla raó de

¹⁴⁷ Vid., *inter alia*, les STS de 21.3.1985 (Arz. 1636), 3.12.1985 (Arz. 975), 20.6.1988 (Arz. 4637) i 19.10.1995 (Arz. 7763).

¹⁴⁸ Vid., *ad exemplum*, la STS de 3.12.1985 (Arz. 975), en la qual es confirma l'exclusió de les parcel·les urbanitzables, i la STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), que, a més a més, rebutja que es computi el valor urbanístic de les finques rústiques incloses.

¹⁴⁹ Es en base a aquesta legislació que Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *op. cit.*, p. 22 a 36 cita aquests tipus de CP: *remaniement parcellaire agricole, remaniement parcellaire viticole, remaniement parcellaire et entreprises de grands travaux, remaniement parcellaire forestier, remaniement parcellaire urbain*.

¹⁵⁰ Fora d'Espanya, alguns autors enuncien els principis que al seu país inspiren la CP. És el cas de Pierre ROUGEAN i Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, p. 84, per als quals, "*dans l'action de remembrement, les responsables du déroulement se fixent essentiellement les cinq principes suivants: respecter l'équivalence, respecter les natures de culture, ne pas éloigner les terres du siège d'exploitation, ne pas remembrer certains terrains (et) réattribuer certains terrains à leur propriétaire*".

què no apareixen explicitats en l'articulat de l'LRDA. El TS, com veurem, sí que se n'ha ocupat abastament; però, com que el domini de la jurisprudència dictada en matèria de CP és una altra de les assignatures pendents de la dogmàtica espanyola, el resultat final és un lamentable desconeixement general - i, en conseqüència, la inaplicació - dels principis que informen aquesta institució.

Al nostre parer, s'ha de trencar com més aviat millor aquest cercle viciós, perquè aquests principis generals també formen part de la regulació de la CP, com oportunament recordà la STS de 5.2.1985 (Arz. 994) - confirmant així el criteri hermenèutic expressat en la part programàtica de l'LJCA-56 -, al remarcar que "lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad immanente en la naturaleza de las instituciones".

Entrant ja en matèria, hem de dir en primer lloc que són molts els principis que, d'acord amb la jurisprudència especialitzada en la matèria, han d'inspirar les actuacions públiques de la CP. A tots ells procurarem fer la deguda referència. Però abans hem de fer esment dels que la jurisprudència nacional i internacional han assenyalat com els principis rectors per antonomàsia de la CP: el principi d'equilibri entre les aportacions i les adjudicacions, el principi de concentració al màxim i el principi de ponderació dels interessos públics i els privats.

La prelació dels dos principis esmentats en primer lloc ha estat explicitada reiteradament pel TS durant els darrers anys. La STS d'1.2.1994 (Arz. 1231) ja ho expressava amb aquestes paraules, que anys després han estat reproduïdes quasi literalment per les STS de 4.3.1997 (Arz. 928) i 10.11.1997 (Arz. 2424): "La concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución, atemperados por la satisfacción del interés público y del resto de los afectados, en la estabilidad de la concentración". Començarem, doncs, la nostra exegesi referint-nos a eixos dos principis cabdals.

Al nostre parer, cal tenir en compte també un tercer principi rector - el de la ponderació entre els interessos públics i privats en joc - , que igualment ha estat reconegut com a principi fonamental de la CP per la jurisprudència vigent del TS (*vid.*, en concret, la STS de 29.1.1998 (Arz. 76), així com per reiterades sentències de tribunals internacionals, com ara les sentències del TEDH de 30.10. 1991 (REF. 00000300) i 29.4.1999 (REF. 00001054).

És per això que ens referirem a aquests tres principis de manera preferent, sens perjudici d'analitzar també de manera acurada la resta dels principis rectors.

1.1 Principi d'igualtat o d'equivalència entre les aportacions i les adjudicacions

1.1.1 Formulacions legal i jurisprudencial d'aquest principi

Segons el tenor literal de l'art. 173 de l'LRDA, les finques de reemplaçament han de constituir "una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía". *Prima facie*, pot semblar que aquesta formulació legal del principi d'igualtat quedaria desmentida per la previsió de l'art. 202 del mateix cos normatiu, que autoritza l'aplicació de sengles deduccions sobre el valor de les aportacions; però, com veurem tot seguit, aquesta aparent incongruència té una explicació lògica en la doctrina legal del TS.

La jurisprudència s'ha referit a aquest principi amb formulacions molt diverses:

- Alguns cops, l'alt tribunal ha reconegut explícitament que la reordenació de la propietat que comporta la CP s'ha de dur a terme en base al principi d'igualtat entre les parcel·les aportades i les finques de reemplaçament rebudes a canvi. En aquest sentit es manifesta el Tribunal Suprem, per exemple, a les STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), 6.2.1989 (Arz. 978), 14.1.1997 (Arz. 547) i 16.1.1997 (Arz. 575).

- En altres sentències, la confiança del TS en l'aplicabilitat estricta del principi

d'igualtat semblava trontollar. La STS de 10.6.1977 (Arz. 3359), per exemple, interpreta que el règim jurídic de la CP implica riscos per als afectats "por las dificultades que ofrece el logro de compensaciones en terrenos, absolutamente equivalentes".

Possiblement sigui per aquesta dificultat que altres sentències del TS han procurat flexibilitzar la rigidesa del terme "igualtat". Així, la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380) considera que, en el cas analitzat, la lesió econòmica al·legada "no alcanzaba la cuota de alteración del principio de igualdad", amb la qual cosa, seguia mantenint l'apel·lació al principi d'igualtat, però interpretant-lo d'una manera flexible, admetent així la possibilitat de què hi hagués diferències entre el valor aportat i l'adjudicat¹⁵¹.

- Encetant la que després s'ha acabat convertint en la jurisprudència majoritària, la STS de 30.1.1974 (Arz. 700) substituïa la referència a la igualtat per l'al·lusió al que denominà "principio de equivalencia valorativa entre las parcelas aportadas y las objeto de adjudicación". Aquesta nova expressió ha fet fortuna, havent estat acollida d'aleshores ençà per una infinitat de sentències¹⁵². De fet, la major part de les sentències dictades en la matèria es refereixen al principi d'equivalència, considerant que aquest és el principi bàsic de la CP espanyola. El propi legislador també emprà aquesta expressió en l'art. 235.a), disposant que "todas las fincas de reemplazo serán inscritas sin hacer referencia ... a las fincas de reemplazo las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican ...".

A nivell del Dret comparat, aquesta formulació del principi ha tingut explícita acollida en l'art. 6 de l'LCP-LUX, a tenor del qual, "*la nouvelle distribution des terres se fera de manière à attribuer à chaque propriétaire une superficie équivalente en valeur de productivité à celle des terres possédées par lui dans le périmètre des biens à rappeler, déduction faite de la surface nécessaire aux chemins, voies d'écoulement d'eau et autres ouvrages connexes*".

- La STS de 13.6.1986 (Arz. 4728) obre una nova via de formulació del principi, al reconduir-lo tot a l'equitat. Per això, en el cas que s'hi analitza, el TS dona la raó a l'Administració gestora, adduint que la classificació impugnada s'ajusta "a la equidad de compensaciones que es finalidad de la concentración de conformidad con el artículo 173 de la Ley Reguladora".

- Finalment, algunes sentències s'han expressat en el sentit de què, a la fi, el que realment interessa és que hi hagi un equilibri entre les aportacions i les atribucions. Aquesta és la formulació emprada, per exemple, en la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), d'acord amb la qual, l'art. 173 de l'LRDA exigeix "el logro de un equilibrio y equivalencia idóneos entre las superficies y calidades de las tierras ... con valores totales sensiblemente similares entre lo aportado y lo recibido" (FJ 5). També apel·len a l'esmentat equilibri la STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), segons la qual, la CP es regeix per "los principios de redimensión de las explotaciones y de equilibrio entre las fincas aportadas y las adjudicadas en cuanto al valor y la clase de cultivo", així com la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), que considera que "es esencial la unidad de método para la estimación de la totalidad y cada uno de los terrenos incluidos en la concentración, para no romper el equilibrio económico".

Amb tan variades formulacions, la jurisprudència del TS, més que orientar, ha desorientat en la interpretació del principi d'igualtat que estableix l'art. 173 de l'LRDA. La perllongació en el

¹⁵¹ Aquesta és la interpretació que han adoptat a la pràctica les administracions gestores espanyoles de la CP; però que, tanmateix, ha estat desautoritzada explícitament per la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), en els termes que tot seguit exposarem.

A altres països, en canvi, ha estat el propi legislador el que ha establert aquesta matisació del principi d'igualtat, admetent determinats marges de tolerància entre els valors aportats i els rebuts a canvi. A Portugal, l'art. 11 de l'LCP-POR/1 preveu que el valor de les finques de reemplaçament que s'adjudiquin a la fi del procediment ha d'equivaldre al de les parcel·les aportades a la concentració "*excluído o valor das parcelas da reserva de terras neles incorporadas*", i ben entès que "*a equivalència estabelecida ... não se considera prejudicada quando a diferença não exceder 5 % do valor exacto que deveria ser reatribuído*". Seguint aquest mateix criteri regulador, la renovada redacció de l'art. L.123-4 del *Code Rural* francès autoritza la *Commission départementale* a establir "*tolérances*" de fins al 20 % del valor aportat, cosa que ens sembla una exageració difícilment assumible, essent possiblement aquesta una de les principals raons per les quals és publicen tants llibres i articles contra la CP francesa, que, tret d'això, està força ben regulada a hores d'ara.

¹⁵² *Vid., inter alia*, les STS de 7.11.1975 (Arz. 4880), 1.7.1976 (Arz. 4434), 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334), 16.11.81 (Arz. 5029), 26.12.1983 (Arz. 473), 10.11.1997 (Arz. 2424), 1.2.1994 (Arz. 1231) i 14.5.1998 (Arz. 4317).

temps tan confusa expressió del principi d'igualtat, ha permès que s'estengués pel país la convicció de què emparava - puix que no l'objectava frontalment, i en alguna ocasió inclús semblava confirmar-la¹⁵³ - la pràctica de les administracions gestores de no indemnitzar als propietaris afectats per les deduccions practicades sobre el valor de llurs aportacions en els processos de CP. Entenem, però, que aquesta és una qüestió d'especial transcendència jurídica, raó per la qual hi dediquem tot seguit una anàlisi profunda i acurada.

1.1.2 La indemnització de les deduccions ex art. 202, en el marc del principi d'equilibri entre aportacions i atribucions

El fet de què cap de les sentències que s'ocupen d'aquest principi rector de la CP no hagi oposat el principi d'equivalència - que predomina en la doctrina legal - al principi d'igualtat que pregona l'esmentat art. 173 de l'LRDA, ens obliga a reflexionar sobre la manera de compaginar ambdós enunciats, ben entès que, quan el TS no ha estat d'acord amb la dicció literal de l'LRDA, ho ha manifestat sense embuts i amb reiteració¹⁵⁴. En conseqüència, si en aquest punt es limita a parlar del principi d'equivalència, sense rebutjar expressament la referència al principi d'igualtat que fa el legislador, és perquè entén que ambdues expressions es poden compaginar d'alguna manera. Cal, doncs, cercar-hi el punt de connexió.

Després d'analitzar els centenars de sentències dictades pel TS en matèria de CP, s'arriba a la - per a molts, sorprenent - conclusió de què no s'hi qüestiona la referència a la igualtat, perquè es compta amb l'obligatorietat d'indemnitzar les que la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424) denomina eufemísticament "minoraciones autorizadas", que, a la fi, són les deduccions ex art. 202 de l'LRDA.

La primera referència jurisprudencial en la qual s'esbrina aquest plantejament jurisprudencial és la STS de 4.2.1978 (Arz. 572). Tot i que - seguint la doctrina legal vigent en aquella etapa preconstitucional - no considera viable la impugnació de l'acord de CP en seu jurisdiccional per lesió inferior a la 6a part, deixa la porta oberta a la reclamació de la corresponent indemnització en via administrativa, bo i admetent que "su planteamiento sea viable en el cauce administrativo en uso de los recursos que otorgan los arts. 47 a 49 de la Ley de Concentración, sin menoscabo de otros remedios indemnizatorios". Tot i que aquesta argumentació es refereix a preceptes de la llei de CP de 8 de novembre de 1962, entenem que és extrapolable als de l'LRDA, perquè res no hi ha canviat a aquest respecte.

La procedència d'aquesta extrapolació es confirmà anys després, a la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), que reincidia en el mateix criteri hermenèutic, confirmant - en aquest cas, ja en base a preceptes de l'LRDA - "la posibilidad reservada al recurrente de solicitar, en la ejecución del acuerdo aprobatorio de la concentración, el valor de la diferencia inferior al sexto con cargo al fondo de financiación (artículo 171-4) teniendo en cuenta el principio general de igualdad de valor en el reemplazo proclamado en el artículo 173-a) de la Ley antes citada".

Cal fer, doncs, una interpretació conjunta dels arts. 171-4 (tret definidor de la gratuïtat de les actuacions de CP per als interessats), 173.a (principi legal d'igualtat entre les aportacions i les adjudicacions) i 202, la conclusió de la qual seria que les deduccions sobre el valor de les aportacions que preveu aquest darrer precepte s'han d'indemnitzar. D'aquesta manera, sí que es podria parlar d'igualtat entre les aportacions i les adjudicacions, puix que la suma del valor de les finques de reemplaçament i les indemnitzacions rebudes com a compensació de les deduccions seria idèntica al valor reconegut a les aportacions en les BDF.

¹⁵³ Vid., ad exemplum, la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), segons la qual, cal cercar "un adecuado equilibrio territorial teniendo en cuenta el coeficiente de reducción señalado en las Bases de la Concentración ... de una superficie de la misma clase de cultivo y valor de las parcelas aportadas, pero no necesariamente de la misma extensión".

¹⁵⁴ Es el cas, per exemple, de l'art. 218.1 de l'LRDA, en el qual s'exigeix una lesió mínima de la sisena part del valor de les aportacions, com a *conditio sine qua non* per a la impugnació de l'Acord de CP en seu jurisdiccional. Un cop assentada pel TC la doctrina constitucional sobre el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, han estat moltes les sentències del TS que han establert una interpretació correctora d'aqueix precepte legal, de manera que permeti l'accés als tribunals, fins i tot en el cas de què el perjudici econòmic no arribi a la sisena part exigida inicialment.

Si s'accepta aquesta interpretació, hi hauria una total coherència entre el manament legal ex art. 173 de l'LRDA i la jurisprudència que se n'ocupa. La contradicció rauria, aleshores, en la praxi administrativa imposada en el decurs del temps, que nega als propietaris tota indemnització per les deduccions ex art. 202. De l'arrelament d'aquesta pràctica anòmla dóna bona prova la numantina defensa que en va fer la representació processal de l'Administració gestora de Castella-la Manxa, al litigi resolt amb la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), i que el TS desautoritza amb tota fermesa, al considerar que la deducció del 3 % que s'hi debat constitueix una lesió patrimonial i, com a tal, s'ha d'indemnitzar.

Aquesta interpretació ens atansaria més a la realitat de la CP francesa, on les "communes" afectades poden aprofitar l'avinentesa de la concentració per tal d'augmentar el seu patrimoni fondiari¹⁵⁵, però no a costa del patrimoni dels agricultors, sinó abonant-los-hi el seu cost real. Amb la praxi seguida per les administracions gestores espanyoles, en canvi, els ajuntaments aconseguixen el mateix increment patrimonial de forma gratuïta, mitjançant la cessió liberal de les anomenades "terres sobrants" de la massa comuna, que els hi fa l'Administració gestora als tres anys d'haver clos el procediment.

Aquí estaria la clau que venim cercant, que permet entendre per què la jurisprudència mai no ha posat en dubte l'al·lusió de l'art. 173 de l'LRDA a la igualtat. L'explicació, com ha quedat dit, està en què el TS - contràriament al que s'havia interpretat fins ara - dictava la seva jurisprudència sobre el principi d'equivalència donant per suposat que l'Administració gestora havia d'indemnitzar les deduccions que practiqués als propietaris afectats.

És aquesta sentència la que finalment desvetlla el misteri, i ho fa d'una manera magistral i amb un discurs lògic d'impecable factura: front a l'escadussera argumentació de l'Administració - que intenta capgirar incomprendiblement el sentit de l'art. 202.3, fent-li dir que sempre hi ha d'haver la deducció del 3 % que preveu el primer punt del precepte -, l'alt tribunal contraargumenta amb aquestes assenyades paraules, que vinculen l'al·lusió de l'art. 173 a la igualtat amb l'obligació d'indemnitzar la deducció que en cada cas es practiqui: "aunque esa deducción se estime implícita según el número 3º de ese precepto, no es óbice a que se compense económicamente a quien experimenta esta lesión patrimonial en virtud del principio de igualdad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución, y el de la tutela efectiva del derecho, del que se vea afectado por un procedimiento de concentración parcelaria de que se la adjudique, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor según las bases de la concentración sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía artículo 173.a) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario". D'aquesta manera tan planera, el TS està evidenciant la incongruència de la praxi administrativa de no indemnitzar les deduccions practicades.

Per a solventar aquesta incongruència, caldria practicar la reordenació de la propietat amb el mínim de deduccions, i ben entès que eixes deduccions no han de ser considerades gratuïtes per a l'Administració, sinó que les ha d'indemnitzar, sigui quin sigui el seu import.

Hom podrà replicar que la implementació d'aquest criteri faria trontollar els fonaments sobre els que s'ha assentat fins ara la gestió de les actuacions de CP. I això és ben cert; però la darrera jurisprudència del TS, com acabem de veure, no deixa cap dubte al respecte. L'esmentada STS de 14.1.1997 (Arz. 547) afirma taxativament que les deduccions practicades durant la concentració s'han d'indemnitzar econòmicament, i - el que és més important, als efectes que ens ocupen - no presenta aquest criteri com una innovació hermenèutica, sinó que, ben al contrari, remarca que aquest ha estat el criteri que sempre ha defensat el TS.

A aquests efectes, l'alt tribunal fa una interpretació conjunta dels arts. 202 i 218 de l'LRDA, remarcant que hi ha una consolidada jurisprudència d'acord amb la qual el requisit que

¹⁵⁵ Com constata ANDAFAR, *Le remembrement, outil ..., op. cit.*, p. 5, "la commune peut acquérir jusqu'à 2 % des surfaces remembrées, en les payant bien entendu aux propriétaires, mais sans qu'aucun d'entre eux ne soit particulièrement affecté. Ce principe s'étend d'ailleurs aux ouvrages collectifs d'intérêt régional ou national, comme les autoroutes".

estableix l'art. 218 d'una lesió mínima de la sisena part del valor de les aportacions, com a *conditio sine qua non* per a la impugnació de l'acord, vulnera el dret fonamental a la tutela judicial efectiva que garanteix l'art. 24.1 CE. Recorda especialment que, segons eixa jurisprudència, l'única interpretació admissible a hores d'ara d'aqueix precepte de l'LRDA és que, "si la lesión alcanza la sexta parte del valor de las fincas aportadas da lugar a la rectificación del acuerdo de concentración y si es menor a la compensación económica".

Partint d'aquesta base jurisprudencial, la sentència de referència infereix que "de ser precisa la deducción de un 3 % ..., si el perjuicio económico es inferior a la sexta parte de su valor da derecho también a su compensación económica, ... según exige la congruente interpretación de los artículos 202 y 218 de la citada Ley, pues la jurisprudencia sin condicionar el origen de la lesión patrimonial ha declarado ser indemnizable cualquiera que sea su cuantía en relación con el valor de las fincas aportadas". Dit d'una altra manera, aquesta és la doctrina legal vigent ara en aquesta matèria, i, com a tal doctrina legal, forma part del règim jurídic de la CP i, per tant, és d'obligat compliment per a totes les administracions gestores, per molt que això pugui escandalitzar als gestors i a la doctrina científica.

Si els sòlids - i, al nostre parer, iobjectables - arguments que empra aquesta sentència i la jurisprudència en la qual es recolza no fossin suficients per a justificar la necessitat imperativa d'indemnitzar les deduccions practicades en cada procés de CP, encara hi podem afegir un fonament constitucional, que confirma l'encert d'aquest criteri hermenèutic. L'art. 33.3 CE ofereix arguments suficients per a considerar que la negativa de les administracions gestores de la CP a indemnitzar les deduccions que apliquen no té ni el més mínim recolzament jurídic en el nostre ordenament constitucional, puix que s'hi estipula categòricament que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes". En el cas de les deduccions ex art. 202 de l'LRDA, hi ha aquesta privació de béns i drets, car les superfícies que es corresponien amb el valor deduït de les aportacions a la CP acaben passant del sector privat al sector públic. Aquesta privació només fóra admissible constitucionalment si s'acomplissin els dos condicionaments que imposa el precepte transcrit: l'existència d'una causa justificada d'utilitat pública o interès general i la compensació mitjançant la corresponent indemnització.

Les deduccions previstes en el citat precepte legal reuneixen el primer d'ambdós requisits, puix que cada CP és preceptivament declarada d'utilitat pública, per imperatiu de l'art. 172 de la mateixa norma legal. No hi concorre, en canvi, el segon requisit, igualment imprescindible, puix que els propietaris afectats no reben a canvi cap indemnització. No la rebien en temps de l'IRYDA i segueixen sense rebre-la en les concentracions gestionades a hores d'ara per l'Administració agrària de les actuals CA.

Sorprenentment, ningú semblava tenir ni el més petit dubte sobre la possible inconstitucionalitat de les deduccions no compensades. No hem pogut trobar ni un sol estudi sobre la CP que hagi advertit aquesta discordança entre la pràctica administrativa i l'art. 33.3 de la Constitució. Volem entendre que tothom segueix donant per bo l'idíl·lic raonament publicat al seu moment per GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA - ara totalment desautoritzat pel TS -, segons el qual, a la CP no hi ha contraposició, sinó coordinació, entre l'interès públic i els interessos privats, i "la coordinación de intereses excluye la idea de la indemnización"¹⁵⁶.

Sigui per aquesta influència de la doctrina clàssica de la CP o per qualsevol altra causa, el cas és que el criteri de la no indemnització de les deduccions havia constituït fins ara una qüestió tan pacífica que inclús el mateix TS semblava haver ignorat aquesta incongruència, ja que en diferents sentències apel·lava al valor afegit de la CP per a negar l'existència de lesió econòmica (*vid., inter alia*, les STS de 30.4.1990, Arz. 2812, i 8.2.1991, Arz. 1037).

¹⁵⁶Per la nostra part, hem d'assenyalar que la doctrina clàssica ens mereix un gran respecte i consideració, però no entenem que aquest respecte hagi de comportar una lectura acrítica dels seus plantejaments - cosa que sol fer la dogmàtica moderna de la CP -, sinó que creiem que eixa doctrina científica ha d'ésser objecte d'una reconsideració a la vista de la normativa vigent, i molt especialment a la vista de la Constitució i de la jurisprudència. Fent-ho així, comprovarem que, en el cas comentat, l'anàlisi ens duu a una conclusió ben diferent de la que al seu temps va inferir GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA de la regulació de la CP aleshores vigent.

Finalment, però, la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) ha posat les coses al seu lloc, declarant taxativament i en termes inqüestionables que les deduccions esmentades han d'ésser objecte d'indemnització. En síntesi, la sentència estableix els següents criteris hermenèutics:

1r) Es confirma la vigència del principi d'igualtat, que es duu fins a les seves últimes conseqüències. Tant és així que es condemna l'Administració perquè no ha compensat la totalitat de les diferències que hi havia entre les aportacions i les atribucions ("no estando probado en el expediente la compensación de la diferencia por defecto existente entre la superficie de dichas fincas, reconociendo la Administración que la adjudicada fue inferior a la aportada, como tampoco en su totalidad compensado su menor valor...").

2n) L'esmentat principi d'igualtat ja s'infereix de la interpretació conjunta dels arts. 173, 200 i 218.1 de l'LRDA, ben entès que:

- L'art. 173 estableix el principi d'igualtat, exigint que "se adjudique, en coto redondo o en el menor número posible de fichas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor según las bases de la concentración sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía".

- L'art. 202 autoritza a practicar unes deduccions el conjunt de les quals no pot ultrapassar la sisena part del valor de les aportacions.

- El requisit que imposa l'art. 218, en el sentit de què només es pot presentar recurs contenciós administratiu contra l'acord en el cas de què es depassi eixa diferència màxima autoritzada de la sisena part del valor de les aportacions, és inconstitucional, ja que "vulnera el derecho de obtener la tutela efectiva de los Tribunales, artículo 24.1 de la Constitución".

- L'art. 218.1 de l'LRDA no es pot interpretar *ad pedem literae*, sinó que s'hi ha de fer una interpretació teleològica. A tall d'exemple, es citen les dues sentències del TS que, com veurem més endavant, varen ésser capdavanteres en l'aplicació a la CP de la doctrina constitucional sobre la supressió dels obstacles formals que impedeixen l'accés als tribunals: les STS de 6.11.1981 (Arz. 4758) i de 6.12.1985 (Arz. 6380). Es recolza en ambdues sentències, entenent que varen fer una correcta lectura del citat precepte legal, perquè "interpretándolo atendiendo a la finalidad de ese procedimiento sostienen la doctrina ya reiterada de que si la lesión alcanza la sexta parte del valor de las fincas aportadas da lugar a la rectificación del acuerdo de concentración y si es menor a la compensación económica".

- En congruència amb aquesta interpretació constitucional de l'art. 218.1 de l'LRDA, l'alt tribunal arriba a la transcendental conclusió de què "se infiere que de ser precisa la deducción de un 3 % de las fincas aportadas para hacer posible la concentración parcelaria si el perjuicio económico es inferior a la sexta parte de su valor da derecho también a su compensación económica". D'aquesta manera tan diàfana rebutja l'*iter* discursiu de l'Administració gestora de Castella-la Manxa, que impugnava la sentència del tribunal *a quo* (el TSJ de la CA s'havia pronunciat en el mateix sentit), al·legant que hi havia una infracció de l'art. 202 de l'LRDA "al no tener en cuenta el 3 % de detracción de las fincas aportadas para el ajuste de las adjudicaciones, que se estimará siempre incluidas según el último párrafo de ese precepto". Deixant de banda que aquest darrer incís no es correspon amb el que realment estableix el precepte citat, el que aquí més interessa és la desautorització sense pal·liatius que el TS fa d'aquesta argumentació de l'Administració gestora, deixant ben clar que el còmput de la lesió econòmica causada als propietaris no s'ha de fer a partir del valor reduït de les aportacions (és a dir, del valor reconegut a les parcel·les aportades, un cop practicada la deducció decidida en el corresponent procés de CP), sinó a partir de la integritat del valor d'eixes aportacions.

3r) Aquesta interpretació no sols s'infereix de l'articulat de l'LRDA i de la jurisprudència que en formula la correcta interpretació, sinó que es correspon també amb els manaments constitucionals dels arts. 14 i 24.1 CE: "La deducción del tres por ciento del valor de las fincas aportadas que se estima por la Administración que en su caso procedería de conformidad con el artículo 202 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y, en

consecuencia restar de su valoración este 3 % y con ello disminuía la cantidad fijada como indemnización compensatoria por la sentencia apelada, aunque esa deducción se estime implícita según el número 3º de ese precepto, no es óbice a que se compense económicamente a quien experimenta esta lesión patrimonial en virtud del principio de igualdad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución, y el de la tutela judicial efectiva del derecho, del que se vea afectado por un procedimiento de concentración parcelaria de que se le adjudique ... una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor según las bases de la concentración sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía".

En síntesi, podem arribar a la conclusió de què la contradicció que *prima facie* semblava detectar-se entre el postulat d'igualtat formulat en l'art. 173.a) de l'LRDA i les deduccions ex art. 202 del mateix text legal era més aparent que real. El que passa és que les administracions gestores de la CP n'han fet fins ara una lectura esbiaixada d'aquests preceptes, puix que s'han basat en una interpretació aï llada del tenor literal de l'art. 202, per comptes de fer-hi - com hagués estat procedent - una interpretació teleològica i sistematitzada, posant-lo en relació amb la resta de la regulació de la CP i amb el conjunt de l'ordenament constitucional.

Aquesta és la gran aportació de la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), que no dubtem a qualificar de transcendental per al desenvolupament futur de la CP espanyola, perquè marca un punt d'inflexió per a la gestió d'aquest tipus d'actuacions públiques. I, de retruc, pot ser un revulsiu per als legisladors, perquè el fet d'haver d'indemnitzar les deduccions que es practiquin en els processos de CP pot suposar un encariment extraordinari de la gestió, amb la qual cosa s'hauria de començar a replantejar el principi de gratuïtat que ara per ara caracteritza la regulació espanyola d'aquesta millora, a diferència del que s'esdevé en la immensa majoria dels països del nostre entorn. Cas contrari, si les administracions gestores no veuen augmentades les seves dotacions pressupostàries, hauran de reduir proporcionalment les seves actuacions en aquest àmbit.

De moment, el que queda palès és que ha de desaparèixer la incongruència que fins ara hi ha hagut entre el principi d'igualtat proclamat pel legislador - que ara queda confirmat íntegrament, sense necessitat d'acudir als subterfugis terminològics més amunt esmentats - i la pràctica de deduccions no indemnitzades que s'havia imposat arreu d'Espanya.

És per això que considerem que sempre hi haurà un *ex ante* i un *ex post* d'aquesta sentència, perquè, per primera vegada, ha establert de forma palmària i inequívoca que la igualtat proclamada pel legislador no pot resultar desvirtuada per les deduccions autoritzades, sinó que aquestes deduccions s'han d'interpretar únicament com un instrument que la legislació posa a l'abast de l'Administració gestora per a què pugui dur a terme més fàcilment les complexes actuacions de concentració, però que, cas de practicar-se, s'han d'indemnitzar adientment. És a dir, que la igualtat entre les aportacions i les atribucions tan sols pot arribar a ésser matisada en el sentit de què es pot arribar a substituir terra per diners - quan aquesta substitució sigui necessària per a la realització de la CP -, però mai es poden practicar deduccions sobre el valor de les aportacions sense la corresponent indemnització econòmica.

De res serviria tractar d'esquivar aquesta responsabilitat adduint que això ho ha establert una sola sentència, i, per tant, no constitueix encara doctrina legal. Aquest *iter* discursiu estaria abocat al fracàs més absolut, per aquestes tres raons:

1a) La STS de 14.1.1997 (Arz. 547) es recolza en la doctrina legal vigent fins ara, però puntualitzant que aquesta jurisprudència no autoritza la pràctica administrativa de les deduccions sense indemnització. Apel·la, a aquests efectes, a l'hermenèutica de les STS de 6.11.1981 (Arz. 4758) i 6.12.1985 (Arz. 6380), ben entès que aquesta darrera és la sentència en la que es sustenta la doctrina majoritària del TS dels darrers decennis. No hi ha innovació, doncs, sinó aclariments, consolidant així una doctrina legal subsistent.

2a) Dos dies després d'aquesta sentència, la STS de 16.1.1997 (Arz. 575) tornava a confirmar la vigència del principi d'igualtat entre les aportacions i les atribucions, reafirmant que, per a la consecució dels objectius de la CP, "se adjudica a los propietarios, en coto

redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía".

3a) Finalment, el criteri de la indemnització de les deduccions practicades es troba subjacent en l'afirmació que inclou el FJ 2 de la STS de 5.2.1998 (Arz. 430), que fa esment de les que anomena "las compensaciones restablecedoras del principio de igualdad entre lo aportado y lo recibido a que hubiere lugar".

Així entès sí que es podria parlar d'un autèntic principi d'igualtat entre les aportacions i les atribucions, i l'art. 173.a) de l'LRDA recuperaria la coherència que li havia estat negada per efectes d'una pràctica administrativa - que no per generalitzada deixava d'ésser anòmla, com ara ha demostrat el TS quan l'Administració gestora de Castella-la Manxa l'ha volgut defensar en seu jurisdiccional -, que sempre ha negat el dret dels propietaris a ésser indemnitzats per les deduccions practicades sobre el valor de les seves aportacions a la CP. Per tant, cal dir clarament que la praxi administrativa de no indemnitzar les deduccions ex art. 202 de l'LRDA és incompatible amb la legalitat vigent.

El descobriment d'aquesta evidència jurídica pot comportar una autèntica revolució en la gestió de la CP espanyola, que fins ara li havia tancat els ulls; però és la interpretació que s'infereix de la jurisprudència, així com dels preceptes legals i constitucionals que hem portat a col·lació, fent-hi especial esment de l'art. 33.3 de la Constitució, que proscriu la confiscació de béns, és a dir, la privació de béns sense la corresponent indemnització. La doctrina legal que venim d'exposar sintonitza, d'altra banda, amb el que ja s'està aplicant a altres països del nostre entorn, com ara Suïssa, Luxemburg i Alemanya¹⁵⁷, per bé que hem de reconèixer que també hi ha algun país que considera no indemnitzables les deduccions que s'hi practiquen¹⁵⁸.

Si un cas, hi hauria una matisació a fer, també fonamentada en la doctrina legal del TS: la teoria jurisprudencial del valor afegit per la CP als terrenys concentrats, que parteix de la consideració de què la CP beneficia a tots. Per aquesta raó, la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424) indica que "no puede olvidarse que la concentración parcelaria produce unos beneficios para todos los propietarios incluidos en la misma", la qual cosa duu el TS a

¹⁵⁷A Suïssa, la primera diferència amb la nostra praxi administrativa és que s'hi procura evitar tota mena de deduccions sobre les parcel·les aportades. No es segueix, per tant, la pràctica sistemàtica de les deduccions ex art. 202 que caracteritza la gestió espanyola de la CP. Això no obsta per a què en alguns processos s'hagin de practicar algunes deduccions, però ben entès que aquestes estan sotmeses al doble criteri de l'excepcionalitat d'aquestes deduccions i de la seva indemnització. L'*Office Fédéral de l'Agriculture* ho té molt assumit i declara sense embuts que, les mínimes deduccions que de vegades s'han de practicar, han d'ésser indemnitzades pel seu valor venal (cfr. F. HELBLING, *Division des Améliorations Structurelles. Office Fédéral de l'Agriculture*, Comunicació personal de data 28 de gener de 1997 (ref. kre/stl/bor, núm. 901.23/97)). A Suïssa, doncs, sí que es pot afirmar amb propietat que la CP es regeix pel principi d'igualtat entre les aportacions i les adjudicacions, perquè hi ha identitat de valor entre les aportacions i les atribucions sumades a les indemnitzacions abonades per eventuais deduccions puntuals.

A Luxemburg, l'art. 6.1 preveu únicament una deducció equivalent a la de l'art. 202.2 (no inclou, en canvi, la de l'art. 202.1, que, al nostre parer, s'hauria de suprimir per injustificada), i, en qualsevol cas, l'art. 19bis disposa explícitament (com requereix la jurisprudència del TS espanyol, a manca de la necessària referència legal) que, si es practica aquesta deducció, s'ha d'indemnitzar. A tenor d'aquest darrer precepte, "*L'emprise du projet peut aussi être prélevée, en totalité ou partie, sur l'ensemble des parcelles sises à l'intérieur du périmètre de remembrement. Dans ce cas, chaque propriétaire de parcelles incluses dans le périmètre subit, sur l'ensemble de son apport à l'opération du remembrement, un prélèvement proportionnel à la superficie apportée dans le remembrement. Les indemnités revenant aux propriétaires sont fixées de commun accord entre le maître de l'ouvrage, le collège des syndics de l'association syndicale de remembrement ... et l'Office*".

Pel que fa a Alemanya, la sentència del Tribunal de Primera Instància comunitari de 28 d'abril de 1998 (assumpte T-184/95, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbh contra el consell de l'UE i la Comissió Europea) posa en evidència que també s'hi indemnitzen les deduccions. Encara que la sentència no es circumscriu estrictament a l'àmbit de la CP, sí que en fa referència. Deprés d'assenyalar que "la Comisión destaca que las referencias que la demandante hace a la jurisprudencia alemana versan sobre lesiones al derecho de propiedad de bienes inmuebles ... derivadas de la adopción de medidas estatales en materia de construcción o concentración parcelaria", el tribunal comunitari compara aquestes indemnitzacions dels processos de CP amb les que es lliuren en cas d'expropiació forçosa, indicant a l'efecte que "el Derecho alemán permite obtener la indemnización de todas las pérdidas económicas causadas por un "perjuicio equivalente a una expropiación".

¹⁵⁸A França, l'art. L.123-4 de l'LCP-FRAN preveu la pràctica d'una deducció sobre les aportacions, que l'art. L.123-8 declara explícitament no indemnitzable ("*L'assiette des ouvrages mentionnés aux 1^o, 3^o, 4^o et 5^o est prélevée sans indemnité sur la totalité des terres à remembrer*").

declarar que "en las valoraciones de fincas afectadas por la concentración, se han de apreciar no sólo los perjuicios y disminuciones en el patrimonio, sino los beneficios e incrementos en el mismo". Aital criteri jurisprudencial fa referència, però, a un valor eteri i difícilment quantificable, perquè ens remet als beneficis que la CP aporta al conjunt de la zona concentrada, en forma de racionalització de la propietat fundiària, nova xarxa de camins i desguassos, etc.

Val a dir, en tot cas, que aquesta jurisprudència no nega el dret a la indemnització per la lesió econòmica que eventualment es provoqui a determinats propietaris, sinó que tan sols la modula, obligant a tenir en compte l'esmentat valor afegit en l'anàlisi comparativa entre el valor de les parcel·les aportades pels recurrents i el de les finques de reemplaçament que han rebut a canvi. Són moltes les sentències¹⁵⁹ que apel·len a aquest factor moderador de la lesió computable als efectes de l'art. 218.1, en relació al principi d'igualtat entre les aportacions i les atribucions, que preveu

l'art. 173 de l'LRDA. Però la que més ens interessa - per la seva claredat i perquè és la darrera sentència que s'ha pronunciat a aquest respecte - és la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), en la qual trobem un exemple pràctic de com el criteri del valor afegit condiciona el còmput del perjudici econòmic al·legat pels recurrents, fins a l'extrem de determinar la inexistència de lesió.

En el cas analitzat, l'alt tribunal considera que, front al moderat desequilibri demostrat entre les aportacions i les adjudicacions de finques ("ciertamente el valor de las fincas de reemplazo es inferior al de la finca aportada, pero sólo en la muy exigua cantidad de 9.500 pesetas según el dictamen pericial"), cal entendre que no hi ha lesió, perquè el valor afegit de la CP és superior a aquest perjudici econòmic: "se trata de un perjuicio de cuantía económica rotunda y claramente muy inferior al beneficio que obtuvo mediante asignación de fincas de reemplazo en sustitución de las que eran de su propiedad individual". En conseqüència, afegeix, "no sólo no sufrió lesión ninguna considerando las operaciones de concentración parcelaria en su conjunto, sino que incluso obtuvo un beneficio".

En aquest cas concret, estava molt clar el predomini del valor afegit per la concentració, ja que la diferència de valor demostrada era de tan sols 9.500 pessetes, però el que no es pot pretendre és que el criteri del valor afegit serveixi per a desvirtuar amb caràcter general l'obligació d'indemnitzar les deduccions ex art. 202 de l'LRDA. No hom pot oblidar, a aquests efectes, que, en el cas analitzat en la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), l'Administració de Castella-la Manxa basava els seus arguments en la doctrina legal que acull el criteri del valor afegit, i, així i tot, el TS l'acabà condemnant, per no haver abonat les indemnitzacions degudes.

1.2 Principi de concentració al màxim

El TS sempre ha reconegut una gran importància a aquest principi, que es dedueix diàfanament de la pròpia denominació de la institució. Aquesta tendència jurisprudencial era més evident als anys setanta, en el decurs dels quals abunden les sentències - com ara les STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334) i 10.10.1978 (Arz. 3326) - que inclús eleven el principi de concentració a la categoria de finalitat única de la CP. A totes elles apareix reproduïda la consideració de què la CP no té altra finalitat que la de "adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra y cultivo a la de las parcelas aportadas".

Amb el pas del temps, aquest maximalisme s'ha anat moderant paulatinament; però, encara així, el TS segueix considerant-lo com un dels dos principis rectors per excel·lència de les actuacions de CP. La STS de 27.10.1990 (Arz. 7554) ja va interpretar que "los dos grandes principios inspiradores de la concentración parcelaria son el de la concentración al máximo posible ... y el de la equivalencia...". De manera similar, al·ludeixen al caràcter essencial d'aquest principi les sentències d'1.2.1994 (Arz. 1231) i 10.11.1997 (Arz. 2424), en les quals es repeteix la consideració de què "la concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución ...".

¹⁵⁹ Vid., *inter alia*, les STS de 4.11.1998 (Arz. 8496), 8.2.1991 (Arz. 1037), 13.3.1991 (Arz. 1815), 10.11.1997 (Arz. 2424), 22.1.1998 (Arz. 1257) i 12.3.1998 (Arz. 3490).

El principi que ens ocupa està vinculat amb la tradicional aspiració d'aconseguir que cada propietari tingui reunides totes les seves propietats en una sola finca. Es tendeix, doncs, a l'anomenat "coto redondo", que l'art. 23.1 de l'LRDA defineix com "un solo cuerpo o pieza de terreno limitada por un lindero continuo", objectiu utòpic¹⁶⁰ pel qual ja maldaven els primers agraristes espanyols, com ara Fermín CABALLERO, defensor del "coto acasado"¹⁶¹.

Malgrat la contundència dels plantejaments jurisprudencials apuntats, hem de puntualitzar que aquest principi no opera amb caràcter absolut, sinó únicament a nivell de *desideratum*, sense que els propietaris puguin exigir a l'Administració gestora que els adjudiqui l'anomenat "coto redondo". Només cal veure la ubicació d'aquest principi, dins l'art. 173 de l'LRDA, per a comprovar que la concentració al màxim no és la finalitat primària de la CP espanyola, sinó tan sols una de les finalitats instrumentals que han d'orientar la tasca concentradora. Per això entenem que fóra més encertat fugir de l'equiparació del principi amb la finca única i derivar la seva formulació vers uns plantejaments menys maximalistes. Així ho ha fet el propi TS en múltiples sentències, entre les que podem destacar les següents:

- Als anys setanta, la STS de 7.7.1977 (Arz. 685) es limita a fer esment, de retruc, de l'objectiu del "coto redondo" - en termes similars als de l'art. 173.a) de l'LRDA -, quan comenta les finalitats de la CP: "... las finalidades de la concentración - asignación de coto redondo o reducido número de fincas de superficie equivalente a las poseídas...".

- Als anys vuitanta, la STS de 6.10.1981 (Arz. 4078) es referia a l'objectiu del "coto redondo o el menor número posible de fincas", del qual també fa esment la STS de 5.2.1985 (Arz. 994), segons la qual, "con estas operaciones se persigue principalmente la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, sustituyendo la dispersión de parcelas por la concentración en un coto redondo, o en el menor número posible ...".

- Ja als anys noranta, la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), després d'assenyar el criteri de què, "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria ... sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo" (FJ 6), acaba fent referència "al índice de concentración logrado", del qual assegura que "es la finalidad esencial señalada por el artículo 173 LRDA". I reproduint pràcticament els termes de la lletra a) d'aquest precepte legal, la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) també admet que no és imprescindible atribuir a tots els propietaris una sola finca, sinó que només cal que la terra que correspongui a cada un d'ells "se adjudique, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo".

Es confirma, per tant, la vigència i la preponderància actual d'aquest principi. Ara bé, això no significa que cada propietari tingui el dret a exigir que li sigui atribuïda una sola finca, perquè hi ha una doble matisació a fer a aquest respecte:

1a) Aquest i tots els principis que informen la CP són de caràcter general, és a dir, que s'han d'aplicar al conjunt de la concentració, i no necessàriament a tots i cada un dels

¹⁶⁰Per a comprovar com està d'allunyat de la realitat de la CP espanyola aquest objectiu de finca única, podem observar l'exemple pràctic de les dades estadístiques que ens ofereix Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, "Navarra Agraria", núm. 83, març-abril de 1994, on s'examinen els resultats obtinguts a les zones navarreses amb les actuacions ja clòses. A la lata analitzada, s'havia practicat la CP a un total de 282 zones, que abastaven 120.688,7 hectàrees, constituï des *ex ante* de la CP en 257.399 parcel·les, pertanyents a un total de 18.736 propietaris. A la fi de les actuacions, s'havien adjudicat a aquests propietaris 42.060 finques de reemplaçament, molt lluny, per tant, del teòric objectiu del "coto redondo".

Potser sigui pel caràcter utòpic de l'objectiu del "coto redondo" que el legislador portuguès ha renunciat a fer-ne esment. L'art. 4.a) de l'LCP-POR/1 només es proposa "*concentrar a área de prédios ou suas parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios*".

¹⁶¹Vid. Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de ...*, op. cit., p. 195 i s. Val a dir que la similitud entre els objectius del "coto redondo" de la CP i del "coto acasado" de Fermín CABALLERO és tan sols relativa, puix que, com molt bé puntualitza Manuel GONZÁLEZ-MORENO Y BALDA, *Concentración Parcelaria y Cotos Acasados*, Imprenta y Librería Egaña, Vitoria, 1951, p. 87, "el problema de la concentración parcelaria es muy distinto al de los cotos familiares acasados aunque demasiadas veces se barajan, mezclan y confunden ambos conceptos". La veritat és que no li manca raó, perquè, encara que el "coto acasado" es pot intentar aconseguir reunint-hi tot un seguit de petites parcel·les (supòsit en el que s'assimilaria a la CP), també pot aconseguir-se dividint un latifundi en finques de tamany suficient per al manteniment d'una família (supòsit en el que es diferenciaria de la CP i s'aproximaria als objectius de la colonització agrària).

propietaris i finques del perímetre a concentrar. Encara que els mots inicials del FJ 5 de la STS de 4.3.1997 (Arz. 928) donen a entendre el contrari, al manifestar que "la interpretación de tal precepto [es refereix en l'art. 173 de l'LRDA] conduce a considerar que los sistemas referidos van dirigidos a su aplicación a todos los propietarios sujetos al procedimiento de concentración parcelaria conjunta e individualizadamente", finalment es confirma el criteri que aquí estem defensant, concloent el raonament amb aquesta taxativa asseveració: "De manera que el logro o frustración de los fines perseguidos por el proyecto citado, debe valorarse atendiendo al conjunto de la operación de concentración".

2a) Els esmentats principis no tenen un caràcter absolut, sinó que les administracions gestores només estan obligades a aplicar-los en la mesura que ho permetin les circumstàncies concretes en què es desenvolupa cada procés de CP.

Confirma aquest criteri de flexibilitat la ja citada STS de 4.3.1997 (Arz. 928), que, després d'enunciar els principis primaris i els que els que serveixen per a temperar-los, fa la següent puntualització: "Claro está que todo ello se verificará en función de las posibilidades reales de actuación material y de la configuración de intereses de los diversos propietarios afectados". És un criteri hermenètic irrefutable, que té un evident fonament jurídic en l'expressió "se procurará", amb què l'art. 173 encapçala la relació dels objectius que ha d'intentar atènyer l'Administració gestora, per tal d'aconseguir la finalitat primordial, que el mateix precepte concreta en "la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". Així ho reconeix també l'esmentada sentència, que confirma aquesta idea afegint que "por ello el art. 173 ... alude a que "se procurará" en la medida de lo posible en relación con las circunstancias concretas concurrentes, la ordenación de tales actuaciones en la forma concreta allí indicada, dada la interdependencia de los intereses y pretensiones de los afectados por la concentración parcelaria".

Val a dir que aquesta pauta interpretativa confirma el que ha estat un criteri jurisprudencial mantingut inclús abans de l'entrada en vigor de l'LRDA, com ho demostra la STS de 14.11.1967 (Arz. 4653), que ja va advertir que la citada expressió "se procurará" s'ha d'interpretar com un "intento legislativo", és a dir, que no obliga a aconseguir els objectius enunciats en cada un dels processos de CP, sinó que és simplement una orientació per a l'actuació concentracionària.

D'aquesta manera, en el marc del nostre ordenament jurídic, es recondueix el principi de concentració als termes que efectivament li corresponen, com una aspiració a dotar a cada propietari d'un nombre de finques com més reduït millor.

Així i tot, l'ideal de tota concentració - objectivament considerada - segueix essent que cada propietari acabi tenint una sola finca de reemplaçament. El legislador francès n'és ben conscient, i ho ha demostrat donant a aquest principi de concentració al màxim un caire molt més imperatiu que el que apareix a l'LRDA, ja que l'art. L.123-6 de l'LCP-FRAN disposa taxativament que "*sauf exception justifiée, il n'est créé qu'une seule parcelle par propriétaire dans une masse de répartition*". L'Administració gestora hi està obligada a donar una sola finca a cada propietari, i, si no ho fa, ha de justificar cas per cas la causa de l'incompliment.

1.3 Principi de ponderació dels interessos públics i privats en joc

En primer lloc, donem per reproduïda aquí tota la nostra exegesi sobre la naturalesa pública de la CP, per tal de deixar ben assentat que, contràriament al que s'havia afirmat als anys seixanta, aquesta institució té unes finalitats eminentment públiques. Cal remarcar que el caire públic d'eixes finalitats està previst, per partida doble, en l'art. 171.1, que únicament preveu la realització de la CP "por razón de utilidad pública", i en l'art. 172, que preceptua que tots els decrets de CP han d'incloure necessàriament la corresponent declaració d'utilitat pública. És per això que la STS de 13.6.1986 (Arz. 4728) fonamenta la seva decisió en base al que denomina "el insoslayable e imperativo fin público de la concentración".

Assentat això, hem d'assenyalar que, si amb anterioritat a la Constitució ningú posava en dubte que l'interès general sempre ha de prevaldre sobre els interessos privats, d'aleshores

ençà aquest criteri ha d'ésser matisat adientment, perquè no sempre és així. De fet, només hi ha eixa prevalença en la mesura en què el corresponent sacrifici dels interessos privats sigui necessari per a la satisfacció de les finalitats públiques que es persegueixen; però en cap cas empara la intromissió en els drets dels interessats més enllà del que aquestes finalitats requereixen. Extralimitar-se en aquest sentit fóra abús de poder i, per tant, comportaria l'anul·lació de les actuacions d'aquesta manera viciades. Aquest principi general té una gran incidència en matèria de CP, raó per la qual l'inclouem entre els principis rectors d'aquesta institució, al qual objecte ens podem fonamentar en la darrera jurisprudència nacional i la internacional, que hi estan incidint de forma creixent.

La jurisprudència nacional i la internacional ja s'han pronunciat en diferents ocasions en el sentit de què el que s'ha de cercar en tot cas és la ponderació entre tots els interessos en joc, incloent-hi en aquesta manifestació del principi de proporcionalitat inclús els interessos generals que hi concorren.

Basant-se - com li és propi - en el CEDH, i més en concret, en l'art. 6.1 i en el Protocol núm. 1 (art. 1), la sentència del TEDH de 30 d'octubre de 1991 (REF. 00000300) resol un conflicte plantejat entre els interessos privats de la part recurrent i l'interès general perseguit per la concentració, remarcant que "... las autoridades austríacas gozaban de un margen de apreciación amplio para determinar las medidas necesarias para el interés general, sin otra salvedad que respetar el justo equilibrio pedido por el Convenio". Era el primer avís del TEDH de què la incidència de la CP sobre el dret de propietat no pot ésser il·limitada, sinó que ha de ser proporcional a les finalitats públiques que es tracten d'aconseguir amb aquesta millora. El principi de proporcionalitat apareixia així com l'element decisiu per a dilucidar si una CP s'ha dut a terme correctament o no, puix que aquest principi estableix els límits de les potestats discrecionals de l'Administració gestora. Així es confirma quan el mateix TEDH manifesta que "el Tribunal debe investigar si se ha mantenido un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo". Així, doncs, l'eterna oposició entre interessos públics i interessos privats no s'ha de decantar sempre a favor dels primers, sinó que s'hi ha de trobar un punt d'equilibri, sobre la base del principi de proporcionalitat¹⁶².

Altres sentències del TEDH s'han pronunciat en sentit similar:

- En la sentència de 21 de febrer de 1990 (REF. 00000222), el TEDH recorda la seva jurisprudència segons la qual "*l'article 1 du Protocole n° 1 exige aussi un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif visé, condition non remplie si la personne concernée a eu à subir "une charge speciale et exorbitante" (voir, entre autres, l'arrêt Lithgow et autres du 8 juillet 1986 ...)*".

- En la sentència de 29 d'abril de 1999 (REF. 00001054, *affaire Chassagnou et autres contre France*), estatuïx que "para evaluar la necesidad de una medida dada, se deben observar varios principios", ben entès que "una restricció a un derecho consagrado por el Convenio debe ser proporcionada al fin legítimo perseguido". Confirma així que la proporcionalitat entre la teleologia d'una actuació pública i la seva intromissió en el dret de propietat és una referència obligada per a poder saber si eixa ingerència és procedent o no.

- La sentència de 14 de novembre de 2000 (REF. 00002064, *affaire Piron contre France*) condemna a França, al comprovar que, en el decurs del procés de CP que s'hi analitza, la ingerència en el dret de propietat dels recurrents no ha estat proporcional a les finalitats perseguides per la CP, i, per tant, hi ha hagut una violació de l'art. 1 del Protocol núm. 1 del CEDH, a tenor del qual "*toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les*

¹⁶²El mateix criteri ponderador impera en el si de la FAO de molt de temps ençà com es pot comprovar en l'estudi de la Direcció de Montes de la FAO, *Las asociaciones forestales, op. cit.* Centrat en l'àmbit de la política forestal, aquest treball admet, de bell antuvi, que "es indudable que el interés general debe ser superior a todos los demás ..."; però tot seguit puntualitza que aquesta prevalença no ha de suposar un menysteniment dels interessos particulars, puix que, a la fi, l'interès general "es la suma de los intereses particulares, y no podría protegerse y aprovecharse racionalmente el monte si no se lograra amparar convenientemente a los que lo poseen, lo cuidan, lo explotan y transforman sus productos".

conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international". No és cert, doncs, que, en cas de conflicte d'interessos, sempre predomina l'interès general. Hi predominarà o no, en funció de la necessària ponderació, ja que les ingerències en el dret de propietat han de ser proporcionades amb les finalitats d'interès general perseguides per la CP.

Però, com hem dit, aquest no és un criteri exclusiu del TEDH, sinó que el podem trobar també en la més assenyada jurisprudència del TS espanyol. Una primera aproximació apareix a la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), que ja va aclarir que la CP ha d'atendre tant els interessos públics com els privats. Ho va fer, a l'exposar els principis rectors de la institució, en els termes següents, posteriorment reproduïts quasi *ad pedem literae* per les STS de 4.3.1997 (Arz. 928) i 10.11.1997 (Arz. 2424): "La concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución, atemperados por la satisfacción del interés público y del resto de los afectados, en la estabilidad de la concentración".

Si el principi que ara ens ocupa ja s'esbrinava en aquest reiterat plantejament jurisprudencial, la STS de 29.1.1998 (Arz. 76) ho ha vingut a confirmar de manera encara més clara i precisa, al puntualitzar que "es obligado significar que la propia naturaleza, objetivo y finalidad de la concentración parcelaria revelan como aspecto esencial de la misma el de compaginar en lo posible los intereses de todos y cada uno de los afectados con una actuación tan relevante también en lo que atañe a los intereses colectivos cuya satisfacción se pretende".

Aclarit això, no hem d'oblidar que, amb les matisacions que venim de formular, l'interès general segueix prevalent per sobre dels interessos privats, quan hi ha raons que avalen aquesta prevalença. I, en matèria de CP, l'exemple més clar el tenim en l'art. 218.2 de l'LRDA, en el qual - atès l'avançat del procés, quan l'acord de CP ja ha estat exposat - es preveuen tota mena de mesures alternatives, per tal evitar que la compensació deguda als propietaris els recursos dels quals prosperin davant els tribunals pugui afectar a la concentració ja feta. En aquest cas, el legislador ha considerat que hi ha raons suficients per a fer-hi prevaldre l'interès general de la CP, i aquesta prevalença ha estat confirmada pel TS, a la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), a la qual s'apela al "prevalente interés público en la estabilidad de la concentración ya realizada, considerando que la eventual lesión causada debe corregirse mediante atribuciones que absorban, en su caso, diferencias económicas conforme a los principios rectores de la propia concentración y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 218.2 de la LRDA". La ponderació d'interessos, doncs, no obsta per a què l'interès general de la CP prevalgui sobre els interessos particulars, quan així s'escaigui, i ben entès que s'escaurà tant més com més avançat es trobi el corresponent procés de CP.

2. Altres principis, temperadors dels principis cabdals de la CP

2.1 Principi de conservació de la CP ja feta

Aquest principi ja inspirà la Llei de 15 de juliol de 1954 "sobre fijación de unidades mínimas de cultivo", com ha posat de relleu Miguel BUENO¹⁶³, i està implícit en tot l'articulat de la Llei de CP de 8 de novembre de 1962 (així ho va interpretar el TS a la STS de 6.10.1981, Arz. 4078), fent-se més explícit en l'art. 52.2. Aquest precepte feia la proclamació formal del principi, indicant a l'efecte que "el fallo del recurso contencioso-administrativo se ejecutará en lo posible de forma que no implique perjuicio para la concentración". Tot seguit, especificava l'abast d'aquest principi general, en els termes següents: "El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiese causa legal para ello, la suspensión o inexecución del fallo". D'aquest text refós de 1962, el principi va passar a l'LRDA, l'art. 218.2 de la qual s'expressa en idèntics termes.

Podem afirmar, doncs, que aquest principi vindria a ser la translació a l'àmbit de la CP,

¹⁶³ Vid. Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 159.

mutatis mutandi del principi de conservació dels actes administratius, que impera en tot el Dret administratiu. La STS de 4.3.1997 (Arz. 928) deixa ben clara aquesta vinculació quan explica les raons per les quals s'hi declara que, en el cas analitzat, l'omissió del tràmit d'audiència no comporta cap indefensió, i, per tant, no cal retrotreure les actuacions de CP dutes a terme des d'eixa ommissió. Segons que expressa el FJ 3, aquest és el criteri mantingut pel mateix tribunal "al distinguir entre indefensió formal y material. Y así se ha pronunciado el TS (STS 24.5.1995 y 13.3.1991) al, contemplando razones de economía procesal, excluir retroacciones dilatorias cuando, sin menoscabo de las garantías de los interesados, una eventual omisión del trámite de alegaciones en el procedimiento administrativo resulta subsanado por sede jurisdiccional".

Un altre dels principis inspiradors del Dret administratiu amb els que es pot vincular el principi de conservació de la CP ja feta és el de prevalença de l'interès general sobre els interessos privats. La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) reconeix aquesta vinculació, bo i recordant que ja hi ha una consolidada jurisprudència que considera "el prevalente interés público en la estabilidad de la concentración ya realizada". La sentència es basa en aquest principi per a justificar el criteri hermenèutic segons el qual, per a invalidar l'acord de CP, no n'hi ha prou amb demostrar que s'ha produït un vici procedimental o una lesió d'escassa transcendència jurídica: "...ha de considerarse que un defecto procedimental de escasa importancia, no causante de indefensión, o una limitada lesión en la apreciación del valor de las fincas ... no tienen virtualidad invalidante de la concentración parcelaria ...". Aquesta darrera idea també apareix, en termes molt similars, a la STS de 5.2.1998 (Arz. 430), el FJ 2 de la qual addueix que "un defecto procedimental de escasa importancia no causante de indefensión no tiene virtualidad invalidante de las operaciones ...".

En qualsevol cas, la jurisprudència del TS sempre ha considerat que la conservació de la CP ja feta és un dels principis rectors d'aquesta millora. La STS de 16.12.1974 (Arz. 4932) ja en feia esment, enunciant-lo com "principio de conservación de las actuaciones válidas".

Una anàlisi conjunta de l'LRDA i de la jurisprudència dictada en matèria de CP ens demostra que aquest principi incideix molt especialment en aquests tres aspectes:

1r) Incidència sobre l'accés als tribunals per a la impugnació de l'acord

Tradicionalment, s'havia donat tanta importància a aquest principi que la jurisprudència preconstitucional inclús hi havia trobat el fonament cabdal de les limitacions dels motius d'impugnació de l'acord establertes per la legislació de CP en base a la necessitat de garantir l'esmentat principi. La STS de 30.1.1974 (Arz. 700), en concret, argumentava a l'efecte que aquest tipus de limitacions legals "revela el propósito del legislador de asegurar la efectividad del acuerdo final frente a incidencias parciales o secundariamente afectantes al resultado genérico... perseguido por la concentración parcelaria".

A hores d'ara, per contra, aquest principi segueix informant les operacions de CP, però ja ha perdut gran part de la seva antiga transcendència jurídica, essent aquesta una altra de les manifestacions pràctiques de com l'entrada en vigor de la Constitució ha trasbalsat els fonaments del règim jurídic estatal de la CP. La citada argumentació jurisprudencial ha quedat mancada de suport legal, com ho palesa el fet de què el TC i el TS hagin assumit la doctrina de la supressió dels obstacles al lliure exercici del dret a la tutela judicial efectiva, en base a la qual es consideren derogades constitucionalment les limitacions a l'accés als tribunals imposades per l'art. 218.1 de l'LRDA. Aquest criteri hermenèutic, formulat amb caràcter general pel TC al 1983 i traslladat pel TS a l'àmbit de la CP al 1985, ha estat ratificat més recentment per aquest alt tribunal en la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), d'acord amb la qual, la impugnació de l'acord és admissible sempre que hi hagi lesió econòmica, sigui quina sigui la seva entitat. En paraules del propi TS, "en la etapa post-constitucional no puede considerarse vigente el mandato del artículo 218 del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ... Por tanto, es posible siempre la impugnación de la concentración parcelaria por haberse producido una lesión".

El principi de conservació de la CP ja feta, per tant, ha perdut influència, com a conseqüència de la incidència que la Constitució ha tingut sobre la regulació espanyola de la

CP; però encara segueix vigent, amb els efectes que remarca la jurisprudència dominant del TS, que té les seves principals manifestacions a les següents sentències:

- STS de 29.11.1988 (Arz. 9049), el FJ 3 de la qual considera que la lesió mínima de la sisena part del valor de les aportacions és
c@ux@@-límite que actúa como requisito de legitimación para impedir que lesiones que no alcanzan una cierta entidad puedan poner en riesgo el resultado final de un procedimiento en el que están implicados numerosos propietarios y en definitiva el interés general". La mateixa sentència justifica aquest criteri hermenèutic, adduint que "no puede olvidarse que precisamente por la complejidad del interés presente en el acuerdo de concentración y por el principio de conservación que informa su regulación legal sólo cuando la infracción cometida revista entidad suficiente para justificar su revisión podrá dicho acto ser anulado".

- STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), segons la qual, "ha de considerarse que ... una limitada lesión en la apreciación del valor de las fincas, cuando no llegue a la sexta parte del valor, no tienen virtualidad invalidante de la concentración parcelaria". Aquest criteri el sustenta en una consolidada jurisprudència sobre el principi de conservació de la CP ja feta, assegurant a l'efecte que "en este sentido se ha pronunciado la doctrina de este Tribunal que, además, ha considerado el prevalente interés público en la estabilidad de la concentración ya realizada, considerando que la eventual lesión causada debe corregirse mediante atribuciones que absorban, en su caso, diferencias económicas conforme a los principios rectores de la propia concentración y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 218.2 de la LRDA".

En definitiva, podem afirmar que la influència del principi de conservació de la CP ja feta, pel que respecta al dret d'accés als tribunals, ha evolucionat al mateix ritme que ho féu la interpretació jurisprudencial de l'art. 218.1 de l'LRDA. La seva màxima virtualitat va coincidir amb l'etapa preconstitucional, durant la qual, la redacció de l'esmentat precepte impedia la impugnació de l'acord de CP en seu jurisdiccional quan la lesió era inferior a la sisena part del valor de les aportacions. De la Constitució ençà en canvi, els arts. 24.1 i 106 CE han fet prevaldre el dret fonamental a la tutela judicial efectiva i el control jurisdiccional de tota l'actuació administrativa, respectivament, per sobre del principi que ara ens ocupa.

En aquestes circumstàncies, l'art. 218.1 ja no pot obstaculitzar l'accés als tribunals, sinó que simplement determina els efectes que poden tenir les impugnacions dels acords de CP, que queden així establerts: els vicis substancials i els que produeixen indefensió, així com la lesió igual o superior a la sisena part del valor de les aportacions, determinen l'anul·lació de la CP ja feta, en allò que sigui objecte del litigi; en canvi, el principi de conservació de la CP ja feta s'hi imposa en el cas dels vicis procedimentals i les lesions que no tinguin l'esmentat abast, supòsit en el qual no s'invalida la CP, sinó que, en tot cas, es compensa la lesió mitjançant l'atribució de terres sobrants o la corresponent indemnització econòmica.

2n) Incidència sobre l'execució de sentències que declaren una lesió

Una altra manifestació que subsisteix del principi de conservació de la CP ja feta és la prevista en l'art. 218.2, que opera un cop resolts els litigis en seu jurisdiccional. A tenor d'aquest precepte, el poder executiu pot decidir la inaplicació de les sentències que condemnin l'Administració gestora, en base precisament a l'esmentat principi de conservació de la CP ja feta. A tenor d'aquest precepte, "el fallo del recurso contencioso-administrativo se ejecutará, en lo posible, de forma que no implique perjuicio para la concentración. El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiese causa para ello, la suspensión o inejecución del fallo".

Al nostre parer, aquesta previsió legal també hauria d'ésser objecte d'una reinterpretació que concordi més amb la Constitució, puix que creiem que, amb la seva presentació actual, contraria el manament constitucional relatiu a l'execució de les sentències dels tribunals. Cal recordar, a aital objecte, que, d'acord amb l'art. 118 CE, "es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales".

Resulta, doncs, sorprenent que, per comptes de forçar una reinterpretació de l'art. 218.2, el TS hagi apel·lat reiteradament a la seva aplicabilitat. Ho va fer als anys vuitanta, a la STS de 7.4.1983 (Arz. 2078), que justificava el contingut de l'art. 218.2 de l'LRDA argumentant que "en definitiva (se trata de) no ocasionar perjuicio a la concentración, cuyo mantenimiento a ultranza posibilita expresamente, aun existiendo la indicada lesión en más de la sexta parte". En teoria, aquest criteri hermenèutic estaria superat per la posterior assumpció de la doctrina constitucional de la superació d'obstacles a l'accés als tribunals. Però el més sorprenent és que als anys noranta s'hi segueixi insistint, com ho fan les sentències de 10.2.1994 (Arz. 1021) i 12.3.1998 (Arz. 3490). Aquesta darrera, en concret, assegura que, en cas de provar-se el perjudici econòmic al·legat pels recurrents, la compensació s'ha de fer "considerando que la eventual lesión causada debe corregirse mediante atribuciones que absorban, en su caso, diferencias económicas conforme a los principios rectores de la propia concentración y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 218.2 de la LRDA".

Caldrà estar a l'aguait de futures sentències, per comprovar si es confirma aquest criteri, que, insistim, creiem que no consona amb l'art. 118 CE, ja que l'art. 218.2 de l'LRDA fa prevaldre el principi de conservació de la CP ja feta (específic del procediment especial de CP) per sobre de l'obligatòria execució de les decisions judicials, que constitueix un dels principis cabdals de l'Estat de dret que configura la Constitució.

3r) Incidència sobre els drets no reconeguts a les BDF

El legislador ha fixat en l'art. 232 de l'LRDA un punt d'equilibri entre el respecte degut als drets dels afectats per aquestes actuacions públiques i l'interès general representat per la CP. Per a aconseguir-ho, assenta el criteri legal de què els titulars de drets que no hagin estat reconeguts a les BDF no han de resultar perjudicats per aquesta circumstància. Ara bé, tot seguit es decanta pel principi de conservació de la CP ja feta, cosa que es fa evident quan, després d'establir que hauran de reclamar eixos drets davant els tribunals de justícia -mitjançant la corresponent acció reivindicativa -, proclama que, si la demanda resulta reeixida, la sentència s'haurà d'executar sense perjudicar la concentració ja realitzada. Més endavant, abundarem en aquesta previsió legal i en la jurisprudència que s'hi fonamenta.

4t) Incidència sobre els canvis de titularitat i els reconeixements de drets a propietaris desconeguts

L'art. 229 de l'LRDA atorga a l'Administració gestora de la CP una à

≈.: φ2 ~' @ @.: φ2 δδ@ @δ @³ c†⇒@†'δx@~@.: φ2 @⇒ @ @ @ @ @⇒ @†δx@ @⇒ @ @x@~
•@(.: φ2 @³@x@ @@-c@† @xΛ'c@³@δδδU~@⇒δ @δc@' @ @~δ⇒@c @~δ³@'† @†'δxc
@³@@³⇒@δc@ @U@ @~' @c''U'x@†δ=Ux'† @³@c @ @~TM@.: φ2 δδ@⇒δ⇒δ @δ @ @
@~@ @.: φ2 UTM~† @†'ó de les bases definitives del corresponent procés de CP. Al seu torn, l'art. 205 de l'LRDA també habilita l'Administració gestora per a donar cabuda en l'expedient als propietaris que, havent-hi figurat com a desconeguts, finalment acreditin la propietat d'una o més de les finques del perímetre.

Entre ambdós supòsits hi ha una certa concomitància, als efectes que aquí ens ocupen, puix que l'aprovació de les corresponents sol·licituds comporta la necessitat d'atribuir unes finques de reemplaçament als nous titulars reconeguts. En ambdós supòsits, el principi de conservació de la CP ja feta limitarà les possibilitats d'aquests nous titulars de reivindicar que els siguin atribuï des les finques de reemplaçament en les condicions per ells desitjades.

Si en cap cas poden els propietaris exigir una ubicació concreta de les finques de reemplaçament, molt menys ho poden fer els afectats pels expedients que ara ens ocupen, atès que hi preval el principi de conservació de la CP ja feta:

- En el supòsit dels canvis de titularitat basats en l'art. 229 de l'LRDA, els nous propietaris no poden exigir que els siguin atribuï des finques de reemplaçament diferents de les que havien estat assignades als propietaris dels quals porten causa, per molt que els seus interessos siguin diferents dels d'eixos propietaris anteriors, perquè l'Administració gestora sempre els podrà oposar el principi de conservació de la conservació ja feta.

- En base al principi de conservació de la CP ja feta, els propietaris que figuraven en l'expedient com a desconeguts i finalment acrediten la seva propietat un cop aprovat l'acord de CP, no poden reclamar la retroacció de les actuacions, sinó que la seva incorporació en l'expedient s'ha de fer sense perjudicar la reordenació de la propietat aprovada per l'Administració gestora, com encertadament declara la sentència del TSJ del País Basc de 16 de gener de 1997 (Arz. RJCA 1997\575), segons la qual, "no puede ... el recurrente pretender la retroacción del procedimiento hasta el momento anterior a la comprobación, como solicita, ya que el precepto en que se apoya [es refiere en l'art. 205 de l'LRDA], parte de que la investigación se ha realizado".

En aquestes circumstàncies, el principi de conservació de la CP ja feta ha esdevingut un principi moderador, mitjançant el qual es temperen els dos principis cabdals d'aquesta millora, és a dir, el d'igualtat entre aportacions i adjudicacions i el de concentració al màxim. Aquesta funció li ha estat reconeguda per la jurisprudència en sentències com ara la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), segons la qual, "la concentración de las propiedades y la equivalencia económica en las sustituciones de las parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta institución, atemperados por la satisfacción del interés público y del resto de los afectados, en la estabilidad de la concentración".

2.2 Principi d'exclusivitat dels béns rústics

2.2.1 Els terrenys rústics, com a objecte per antonomàsia de la CP

En el règim jurídic estatal, només s'admet la CP de terrenys de naturalesa rústica. Així era amb la normativa originària¹⁶⁴ i així s'infereix de l'anàlisi conjunta dels preceptes següents de l'LRDA: els arts. 1 i 2, d'acord amb els quals, totes les actuacions que regula aquesta norma legal tenen com a element físic comú els terrenys rústics; l'art. 171, segons el qual la CP s'ha de dur a terme "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica ..."; l'art. 173, que fixa la teleologia de la CP, establint-hi com a finalitat primordial la constitució d'explotacions agràries econòmicament viables; l'art. 187, que preveu l'exclusió de les finques que no es poden beneficiar de la CP; i l'art. 196 de l'LRDA, en el qual es preveu que "las tierras aportadas a la concentración se agruparán por clases según su productividad y cultivo", cosa que pressuposa que s'ha de tractar de terrenys rústics.

En el pla autonòmic, la major part de les legislacions apliquen també el principi d'exclusivitat dels béns rústics. Darrerament hi ha sorgit, emperò, l'excepció de la nova regulació càntabra de la CP (LCP-CANT-2000). Malgrat que aquesta llei també pregona l'esmentada exclusivitat dels terrenys rústics com a principi general (en l'art. 39, que inclús fila més prim i exigeix que es tracti de "suelo rústico de protección agrícola"), tot seguit admet la possibilitat de què també s'incloguin terrenys urbanitzables, ni que sigui en una petita proporció, que no pot excedir del 10 % de la zona.

Per bé que nosaltres també advoquem per la possibilitat d'admetre tota mena de terrenys dins els perímetres de CP, ho fem sempre *de lege ferenda*, és a dir, com a proposta per a la reconducció de la normativa vigent. En canvi, el legislador càntabre ha introduït aquesta novetat legislativa quan encara regeix a Espanya l'LRDA. Al nostre parer, aquesta nova regulació autonòmica entra en contradicció amb les bases estatals de la CP, que, a manca d'una normativa actualitzada, s'han d'inferir necessàriament de la preconstitucional regulació de l'LRDA, que únicament preveu els béns rústics com a objecte concentració.

L'exclusivitat de les finques rústiques com objecte material de la CP ja va ésser defensada amb contundència pel TS en la seva sentència de 14 de desembre de 1983 (Arz. 6342), pronunciant-s'hi en el sentit de què la inclusió d'altres tipus de finques suposa una violació de la finalitat essencial de la CP (a la vista de l'art. 173 de l'LRDA, realment aquesta vulneració de la teleologia de la institució sembla incontestable). Més encara, constitueix una infracció de l'art. 187 del mateix text refós, al qual es determinen els terrenys a excloure dels

¹⁶⁴Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, p. 22, en base al text refós de 1962, ja admetia que la CP és "la sustitución realizada por la Administración pública en una comarca determinada de las parcelas pertenecientes a cada propietario por un número menor de fincas de igual valor intrínseco y análogas características ordenadas para el mejor aprovechamiento de la tierra".

processos de CP. I no val a dir que, puix que aquest precepte s'inicia amb els mots "podrán ser excluidos de la concentración...", l'exclusió és una potestat discrecional de l'Administració gestora. La sentència desautoritza aquesta eventual interpretació, recordant que el "término "podrá" no es atributivo de una facultad discrecional indiscriminada".

Amb més o menys èmfasi, altres sentències del TS han insistit en l'exclusivitat dels terrenys rústics com a objecte material de la CP. Vet aquí les més representatives:

- La STS de 21.3.1985 (Arz. 1636), per a la que la unificació de les finques rústiques "es precisamente la finalidad de las operaciones de concentración tendentes a eliminar la atomización y dispersión de las explotaciones agrarias".

- La STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), que impedeix computar el nou valor assolit per les parcel·les aportades, en base a factors aliens a l'activitat agrària, ben entès que "la revalorización de las parcelas aportadas ... fue sobrevenida y de índole totalmente distinta a la del orden agrícola, único computable por ser el de exclusiva adecuación a las finalidades de la concentración, imposibles de confundir con operaciones de transformación de uso del suelo del término municipal", per a més endavant fer esment del "ámbito exclusivamente agrícola de la concentración".

- La STS de 3.12.1985 (Arz. 975), a tenor de la qual, "el Instituto de Concentración Parcelaria obedece a la teleología, revelada por el artículo 1 de la Ley de 12 de enero de 1973 de Reforma y Desarrollo Agrario, de un mejor aprovechamiento del suelo rústico, por lo que ha de operar sobre fincas que tengan esta naturaleza". En conseqüència, n'exclou els solars urbanitzables.

- La STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), que impedeix inclús computar l'eventual valor urbanístic dels terrenys rústics inclosos en el perímetre d'una zona de CP: "... no pudiendo tenerse en cuenta el valor urbanístico de las fincas, sino exclusivamente el agrícola porque lo contrario iría en contra de la finalidad que persigue el Instituto de Concentración Parcelaria que actúa sobre fincas calificadas como rústicas o no urbanizables".

- La STS de 15.7.1988 (Arz. 5895), que, abundant en la mateixa idea, estableix que la valoració dels terrenys sotmesos a concentració s'ha de fer "de conformidad con los criterios o valoraciones contenidos en las bases (no criterios ajenos o de mercado)". Molts peritatges presentats davant els tribunals han esdevingut inefectius per haver ignorat tan elemental criteri hermenèutic.

- La STS de 28.1.1999 (Arz. 1268), que dóna per entesa l'exclusivitat dels béns rústics, quan addueix que "resulta indudable que la redistribución de la propiedad agraria que ésta supone implica...", amb la qual cosa confirma que la CP es circumscriu a l'àmbit agrari, i, per tant, a les finques de naturalesa rústica.

Podem dir, per tant, que, en aquesta matèria, regna a Espanya una pacífica unanimitat jurisprudencial, impressió que ha estat confirmada pel mateix TS en el FJ 5 de la seva sentència de 19 d'octubre de 1995 (Arz. 7763). D'aquesta exclusivitat tan unànimement assumida, es deriven un seguit de conseqüències, la primera de les quals és que, en la realització de les tasques de classificació i de reordenació de la propietat, només es poden tenir en compte factors agraris. Així s'infereix de la STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), en la qual es proclama que, pel que fa a la valoració de les finques incloses en el perímetre a concentrar, no es poden computar valors aliens a l'agricultura, "sino exclusivamente el agrícola porque lo contrario iría en contra de la finalidad que persigue el Instituto de Concentración Parcelaria que actua sobre fincas calificadas como rústicas o no urbanizables".

Una altra conseqüència d'aquesta exclusivitat objectual, derivada de la finalitat primordial agrària ex art. 173, *ab initio*, de l'LRDA, és que l'Administració gestora està obligada a lliurar les finques de reemplaçament en condicions aptes per al conreu, com reiteradament ha declarat el TS. Particularment expressives són en aquest sentit la STS de 22.12.1981 (Arz. 5450), en la que el TS confirma la sentència del tribunal *a quo* (que condemnava l'Administració a replenar els antics camins que creuaven una finca de reemplaçament),

remarcant la necessitat de què "sea posible el cultivo de las recibidas en reemplazo", així com la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), segons la qual el lliurament de les finques de reemplaçament s'ha de fer "permitiendo la mejor explotación posible".

Una tercera i no menys important conseqüència és que, quan s'adverteix que el perímetre inicialment previst en el decret de CP inclou finques amb les característiques relacionades en l'art. 187 (és a dir, finques que "no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de ésta o por cualquier otra circunstancia"), l'Administració gestora està obligada a excloure-les, per imperatiu legal. Aquest criteri hermenèutic es confirma taxativament en la STS de 3.12.1985 (Arz. 975), que puntualitza que només es poden incloure aquests terrenys en el cas de què siguin necessaris per a la correcta realització de la CP "y nunca en el de que los que carezcan de dicha conceptualización se afecten de algún modo por el proyecto" (FJ 1, *in fine*).

Aquest criteri hermenèutic es duu fins a les seves últimes conseqüències en la STS de 26.1.1999 (Arz. 1260), segons la qual, la inclusió de finques urbanes és motiu suficient per a impugnar l'acord de CP. L'argument emprat a l'efecte és que "un análisis de conjunto de los artículos 187 y 214 Ley de Reforma y Desarrollo Agrario permite admitir la impugnación del acuerdo de Concentración Parcelaria, cuando como acontece en el caso de autos se ha incluido en la misma una parcela, que no es rústica ... y que tiene, por su condición de urbana, un valor muy superior al de las parcelas rústicas". És a dir, que la inclusió era indeguda i, doncs, es pot impugnar inclús quan les bases ja són fermes.

Un cop assumit aquest principi d'exclusivitat dels béns rústics, el problema es plantejaria en el cas de què determinades parcel·les s'haguessin inclòs en el perímetre de CP com a rústiques i, *a posteriori*, fossin recalificades com a urbanitzables. Aquesta pèrdua sobrevinguda de la naturalesa rústica exigida per a formar part del perímetre de la concentració determinaria la seva exclusió, a partir del moment en què s'aproves la corresponent actuació de planejament urbanístic? Aquesta és una qüestió que ja va ésser resolta al seu temps per la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531). S'hi analitza el cas concret d'uns terrenys inclosos en una zona de CP com a rústics i que posteriorment van resultar afectats per un "Plan General". El TS nega als recurrents el dret a reclamar que es reconegui a eixes parcel·les el valor adquirit amb aquest canvi de naturalesa, però els dóna una bona solució: "una vez aprobado definitivamente éste, solicitar entonces la exclusión de sus referidas parcelas clasificadas como suelo urbano o urbanizable del ámbito exclusivamente agrícola de la concentración y haber perdido aquéllas su originaria condición de suelo no urbanizable o rústico".

La transcendència que aquesta sentència dóna a la consideració dels béns rústics com l'únic objecte material admissible és tal que, com veiem, inclús li reconeix la virtualitat d'exceptonar la més consolidada doctrina legal sobre la preclusivitat de les bases definitives, en virtut de la qual una de les característiques essencials del sistema esglaonat d'impugnació del procediment especial de CP és que els interessats no poden aprofitar el termini legal d'impugnació de l'acord per a impugnar el contingut de les bases definitives fermes, de les quals forma part la determinació definitiva del perímetre objecte de concentració. Tanmateix - com matisa aquesta mateixa sentència -, per a què una parcel·la sigui considerada com a urbana als efectes de la CP, no n'hi ha prou amb què així ho declarin els interessats, sinó que s'ha de demostrar fefaentment que l'immoble té efectivament eixa naturalesa.

Aquesta matisació no és debades, perquè ja ha arribat al TS alguna reivindicació en aquest sentit que no estava prou justificada. El TS ha aprofitat l'avinentesa per a concretar els criteris que s'han de seguir a l'efecte, que, d'acord amb la STS d'1.7.1997 (Arz. 1486), són els que en cada moment estableixi la legislació sobre el sòl. En el cas analitzat, el FJ 3 concreta que "la calificación jurídica de lo que es suelo urbano, a todos los efectos, ha de hacerse no, como hace el actor, a través del dato puramente fáctico de haber albergado en su recinto una construcción, en la actualidad inexistente o de la inscripción en determinados libros municipales, sino de lo que disponen los artículos 81.2 de la Ley del Suelo, Texto Refundido 26 de junio 1992, esto es, la dotación de los servicios que enumeran (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica), la edificación consolidada y la inclusión en un proyecto de delimitación debidamente

aprobado". Per arrodonir aquest criteri hermenèutic, i atenent a les al·legacions dels recurrents, s'hi afegeix que "tampoco puede serlo por el mero hecho de estar cercada con una tapia de piedra".

A nivell internacional, la jurisprudència del TEDH també s'ha pronunciat en alguna ocasió en el sentit de què l'objecte de la CP són els terrenys rústics, com palesa la sentència d'aquest tribunal internacional de 30 d'octubre de 1991 (REF. 00000300). Aquesta coincidència amb la jurisprudència del TS es deu a què la legislació espanyola no és l'única que circumscriu les actuacions de CP a les finques rústiques. Hi ha altres països que també ho fan, entre els quals ens permetem destacar dos de ben propers:

- Al Marroc, l'art. 1 de l'LCP-MAR només admet la possibilitat de concentrar terrenys rústics, com palesen els primers mots d'aquest precepte, a tenor del qual, "*le remembrement des propriétés rurales a pour but essentiel d'améliorer les conditions d'exploitation des dites propriétés ...*".

- A Portugal, l'art. 1.1 sols preveu la CP de la propietat rústica: "*Nas regiões onde a fragmentação e a dispersão da propriedade rústica e da empresa agrícola determinam inconvenientes de carácter económico-social deverão realizar-se operações de emparcelamento destinadas a melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola*". L'art. 4 ho confirma, defineix la CP ordinària dient que "*O emparcelamento integral consiste na substituição de uma estrutura predial defeituosa de propriedade rústica por outra...*".

Això no vol dir que a tot arreu imperi aquest principi d'exclusivitat, puix que també hi ha països, com veurem tot seguit, que es regeixen per criteris diferents.

2.2.2 Possibilitat d'incloure-hi altres tipus de béns immobles

Un cop comprovada, *de lege lata*, la vigència del principi d'exclusivitat dels béns rústics, hem de puntualitzar que eixa exclusivitat no s'ha prendre com un dogma, puix que tan sols constitueix una més de les peculiaritats - i certament no la més reeixida - que singularitzen el règim jurídic de l'LRDA. Malauradament, aquest règim jurídic pateix un preocupant anquilosament, degut a l'abandonament de què ha estat objecte per part dels legisladors, de 1973 ençà. Com a conseqüència d'aquesta manca d'actualització, la CP espanyola es segueix regint pels criteris que imperaven quan Espanya era un país fonamentalment agrari, en fase de desenvolupament econòmic, amb unes explotacions agràries que no estaven mecanitzades ni estaven afectades per les noves exigències de la PAC i de la globalització de l'economia mundial.

El fet que, a Espanya i a altres països, no es pugui dur a terme la CP a terrenys altres que els rústics no vol dir que aquesta sigui una característica indestruïble i consubstancial d'aquesta millora. La prova és que hi ha països on s'admet legalment la CP d'altres tipus de béns. Durant els decennis que l'LRDA ha romàs petrificada, altres països - amb alguns dels quals ara compartim la condició de membres de l'UE - han adaptat la institució a les necessitats de l'economia moderna i als dictats del Dret comunitari, apostant encertadament per la multifuncionalitat agrària, la diversificació econòmica, la protecció i millora del medi ambient, i, en definitiva, per un desenvolupament rural integrat. En congruència amb aquesta nova visió de la CP, eixos països han obert la institució a altres tipus de béns, allunyant-se de l'atàvic exclusivisme rústic que encara domina la nostra regulació de la CP.

Dins l'UE, una de les legislacions que ha trencat amb l'exclusivitat dels béns de naturalesa rústica ha estat la luxemburguesa, que, ni que sigui per via d'excepció (interpretant *a sensu contrario* l'art. 4 de l'LCP-LUX), admet la possibilitat d'integrar en els processos de CP tota mena d'immobles no rústics, distingint a l'efecte els següents grups de béns: béns que es poden incloure amb la prèvia conformitat dels seus propietaris, béns la inclusió dels quals ni tan sols requereix que llurs propietaris donguin prèviament la seva conformitat, béns que es poden incloure quan així ho preveu una llei especial, i, finalment, béns que es poden incloure amb la prèvia autorització mitjançant una norma reglamentària.

Fora de l'UE, també hi ha experiències d'aplicació de la tècnica de la CP a terrenys aliens a l'activitat agrària, com és el cas de l'anomenat "*remembrement de terrains à bâtir*", que es duu a terme a Suïssa, com ens ensenyen el professor SCHNEIDER¹⁶⁵ i l'Administració gestora de la CP del Cantó suís de Vaud¹⁶⁶.

Trencant amb el tabú que en aquest aspecte domina les concentracions espanyoles - on l'exclusivitat dels béns rústics com a objecte material de la CP ha adquirit un caràcter quasi sagrat i inqüestionable - la legislació suïssa assumeix amb absoluta normalitat la concentració de tota mena de béns immobles situats al món rural. La major part de les CP es duen a terme sobre terrenys rústics, amb expressa inclusió dels terrenys forestals; però res no impedeix que igualment es puguin beneficiar dels avantatges de la CP altres tipus d'immobles. Com apunta una publicació oficial suïssa¹⁶⁷, "*si cette opération* (parla de la CP) *se rapporte le plus souvent à des terrains agricoles, viticoles ou forestiers, elle peut également servir à mettre en valeur un secteur voué à l'habitation ou à l'industrie*". Una afirmació com aquesta aixecaria ampolles al nostre país, començant pel mateix TS, que ha fet de l'esmentada exclusivitat un autèntic cavall de batalla, com ja hem comprovat. En canvi, ja veiem que l'Administració del Cantó de Vaud en parla com si fos la cosa més normal.

Si hom vol que la CP espanyola sigui també una eina al servei del desenvolupament rural integrat i sostenible, no podem restringir-la a l'àmbit de l'agricultura, per molt tradicionals que hi hagin estat les finalitats agràries i el principi d'exclusivitat que se'n deriva. Cal adaptar la nostra legislació de CP a la realitat sociojurídica actual i a les perspectives d'un futur que cada dia és més present. És per això que entenem que ja és arribada l'hora de què ens comencem a replantejar eixa exclusivitat, perquè la fonamentació de la CP en factors exclusivament agraris té el doble inconvenient de què, d'una banda, retalla innecessàriament l'immens potencial transformador que té aquesta millora, i, de l'altra, perjudica l'entorn natural de la zona, com han demostrat els més moderns estudis sobre els seus efectes¹⁶⁸.

Res no impediria que la futura regulació espanyola admetés també la concentració de terrenys urbanitzables. Només caldria seguir, a aital objecte, l'exemple de França, on també havia regit tradicionalment el principi d'exclusivitat rústica¹⁶⁹, fins que - amb una plausible visió de futur, el legislador francès va decidir abolir-lo definitivament, cosa que va fer inicialment mitjançant la "*Loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural*". Ara hi ha vigent l'anomenat "*remembrement-aménagement*" - procediment la regulació del qual es concentra a hores d'ara en els arts. L.123-8 a L.123-23 de l'LCP-FRAN -, que inclou dins el perímetre d'aquestes actuacions tant terrenys rústics com urbanitzables. Els mateixos preceptes preveuen els criteris que s'han de seguir per a solventar la dificultat addicional que suposa la reordenació de la propietat, quan s'hi barregen ambdós tipus d'immobles.

El procés que s'ha seguit a França per a tan substancial canvi d'orientació legal ha estat exposat molt didàcticament per Pierre ASTIÉ, als punts 13 a 40 d'un dels seus acurats estudis sobre el *remembrement rural*¹⁷⁰, que encapçala amb una rúbrica que per ella mateixa

¹⁶⁵ Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ... op. cit., in totum*.

¹⁶⁶ Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRÜND, *op. cit.*, p. 36.

¹⁶⁷ Vid. D. Dey, *Service des Améliorations Foncières, op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁸ Cfr. M. CABRERA MILLET, F. A. COMIN SEBASTIÁN i J. GUIRAL PELEGRÍN, *La laguna de...*, *op. cit.* Compartim el criteri expressat a aquest consciencios treball, en el sentit de què "la exclusiva consideración de criterios agronómicos y de propiedad en la concentración parcelaria ... es otro elemento significativo por sus efectos en la reducción de superficie de prado y de monte, la intensificación de drenajes artificiales, pérdidas de cauces naturales, con efectos inmediatos y otros de más largo alcance". Una visió més global i oberta de la CP, unida a l'obligatorietat de sotmetre totes les CP a la corresponent EIA - mesures ambues que inspiren la nostra exegesi renovadora de la institució - faria que aquestes actuacions no malmetessin l'entorn natural de la zona, sinó que, ben al contrari, contribuïssin al seu necessari redreçament.

¹⁶⁹ Cfr. J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement rural, op. cit.*, p. 53. Referint-se a la regulació francesa de la CP, aquest autor arriba a la conclusió de què "*l'amélioration des moyens d'exploitations est ... le but exclusif vers lequel doivent tendre toutes les opérations effectuées en vue du remembrement*" i acaba dogmatitzant que "*toute modification de l'assiette de la propriété qui ne la consacrerait pas doit être rejetée*".

¹⁷⁰ Vid. Pierre ASTIÉ, *Remembrement rural. Règles de fond, "Remembrement rural"*, núm. 2

ja demostra quina és ara la realitat de l'objecte material de la CP francesa: "*Tout terrain peut faire l'objet d'un remembrement*". Doncs d'això es tracta, de què es puguin incloure en el perímetre de les zones de CP tots aquells terrenys que hi puguin ser d'alguna utilitat per a l'assoliment de les noves comeses que actualment ja s'encomanen a la institució arreu d'Europa, i que més endavant proposarem afegir igualment a la teleologia de la CP espanyola.

La constatació de què hi ha regulacions estrangeres de la CP que admeten la concentració de terrenys altres que els rústics no ha d'escandalitzar ningú. És sols manifestació de què els temps canvien i la institució jurídica de la CP és suficientment flexible com per a poder assumir aquest nou criteri d'inclusió, d'acord amb les tendències comunitàries al desenvolupament integrat i sostenible del món rural, a desgrat de les antigues directrius orientades directament al foment de l'activitat agrària.

Front a tanta i tan positiva evolució forània, la regulació de l'LRDA ha romàs massa temps aturada en el temps i necessita despertar del somni de la Història. La institució jurídica de la CP ha evolucionat al marge de la seva regulació legal, per mor d'un doble component normatiu que li ha estat superposat durant els darrers decennis del segle XX. Ara només cal que sorgeixi una nova regulació legal que integri tots aquests canvis a nivell de legislació ordinària per a tot Espanya, i que les diferents CA - totes elles, i no sols les poques que han legislat fins ara en la matèria - se'n facin ressò i desenvolupin eixa normativa bàsica i fonamental, adaptant la institució a llurs respectives peculiaritats, com correspon a l'Estat autònom que s'ha instaurat a casa nostra de 1978 ençà. Aquest canvi és possible i fóra convenient - i àdhuc necessari - d'aplicar-lo, de cara al desenvolupament integral del món rural al nostre país.

2.3 Principi de proporcionalitat

Com indica el TC, la proporcionalitat constitueix un dels principis rectors de l'ordenament constitucional, essent part indescindible del concepte de justícia¹⁷¹. A nivell comunitari, la "Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea", el compromís de la qual fou assumit per les institucions comunitàries a l'ensens a la cimera de Niça del mes de desembre de 2000, s'orienta en el mateix sentit. L'art. 52.1, en concret, després de proclamar que les limitacions dels drets només es poden establir per llei i respectant el seu contingut essencial, puntualitza que "sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás".

Dins l'àmbit concret dels processos de CP, el principi de proporcionalitat té múltiples manifestacions. Una d'elles ja l'hem analitzada, al contemplar el principi de ponderació entre els interessos públics i privats en joc, com un dels principis fonamentals de la institució. N'hi ha, emperò, altres dues a destacar:

1a) Proporcionalitat en el repartiment de drets i càrregues

El legislador belga preveu explícitament aquesta primera vessant del principi de proporcionalitat en l'art. 28 de LCP-BEL, a tenor del qual "*l'attribution aux propriétaires et aux usufruitiers se fait de manière à leur attribuer autant que possible des parcelles d'une valeur globale proportionnellement égale à celle des parcelles qu'ils possédaient avant le remembrement*". De la mateixa manera es pronuncia el legislador luxemburguès en l'art. 19bis de l'LCP-LUX, en el qual s'autoritza l'Administració gestora a practicar "*un prélèvement proportionnel à la superficie apportée dans le remembrement*". El legislador espanyol no ha estat tan explícit al respecte; però, així i tot, de l'anàlisi sistemàtica del bloc normatiu que

de 1995.¹⁷¹ Vid., per totes, la STC 123/1997, d'1 de juliol, al FJ 3 de la qual s'estableix que la ponderació dels interessos en joc, en base al principi de proporcionalitat, és - a la vista del text constitucional - inclús més important que la motivació: "... lo importante ... no es tanto la motivación ..., sino la expresión de la ponderación efectiva hecha por el Juez en relación con los valores o bienes jurídicos en juego en cada caso, según el derecho fundamental afectado, haciendo efectiva la exigencia de proporcionalidad inherente a la justicia".

l'LRDA dedica a la regulació de la CP s'infereix que aquesta regla general inspira també aquesta regulació, fent-se més evident en els dos preceptes següents:

- L'art. 202.2, que imposa la proporcionalitat en el repartiment de les càregues, especificant que només es poden practicar les deduccions que s'hi autoritzen "siempre que la deducción afecte en la misma proporción a todos los participantes en la concentración".

- L'art. 232.2, que imposa també la proporcionalitat a l'hora de fer efectius els drets que, no havent estat reconeguts a les BDF, siguin finalment reconeguts pels tribunals civils. A aquest objecte, preveu que "los derechos se harán efectivos sobre fincas de reemplazo o porciones segregadas de ellas que sean de características análogas y valor proporcionado a las parcelas de procedencia que constituían su objeto".

Darrerament, sembla que alguns tribunals comencen a admetre aquest plantejament, que ja s'esbrina a la sentència de 6 d'octubre de 1997 del Tribunal Superior de Justícia de Navarra (Arz. RJCA 1997\2122), a la qual s'estima que "no era necesario y preciso la proporcionalidad entre tierras de 1ª aportadas y atribuidas, sino por el contrario la proporcionalidad tiene que darse entre tierras de mejor calidad (1ª a 4ª) aportadas y atribuidas". Aquest tribunal no admet, doncs, la pretensió dels recurrents d'exigir proporcionalitat en una determinada classe de terres, però el que sí que dóna per entès és que la reordenació de la propietat s'ha de fer amb criteris de proporcionalitat. És una puntualització a tenir molt en compte.

A la fi, aquesta primera vessant del principi de proporcionalitat ens conduiria a uns plantejaments d'equitat i justícia, perquè el que es tracta de garantir és que la CP no afavoreixi l'enriquiment injust d'uns propietaris a costa de depauperar-ne la resta. La STS de 13.6.1986 (Arz. 4728) parteix d'aquests criteris d'equitat i justícia quan es refereix a "las operaciones de clasificación como base y garantía contra enriquecimientos injustos en los resultados de reemplazo" i quan remarca que la classificació que es duu a terme en els processos de CP és un "factor básico determinante del equitativo reemplazo y exclusión de enriquecimiento injusto". Confirma aquesta idea quan conclou que "la equidad de compensaciones ... es finalidad de la concentración de conformidad con el art. 173".

2a) Proporcionalitat en el repartiment de les deduccions ex art. 202 LRDA

La regulació estatal de la CP espanyola refereix únicament aquest principi a la deducció prevista en l'art. 202.2, que autoritza a imposar als partícips de la concentració "siempre que la deducción afecte en la misma proporción a todos los participantes en la concentración". Al nostre parer, aquí hi ha un defecte de tècnica legislativa, puix que no hi ha cap fonament jurídic per a excloure del principi de repartiment proporcional de càregues la deducció prevista al punt núm. 1 del mateix precepte. Tan és així que la jurisprudència ni tan sols fa cas d'aquesta incongruència i - com exigeix una interpretació sistemàtica dels preceptes de l'LRDA a la llum del conjunt de l'ordenament jurídic constitucional - dóna per entès que aquest principi afecta a totes les deduccions.

Contràriament amb el que exigiria aquesta darrera manifestació del principi de proporcionalitat, una inveterada pràctica administrativa ha introduït una mena d'*exemptio de facto* per a les que s'anomenen "parcel·les reservades", a les quals s'exclou de les deduccions ex art. 202, sense que hi hagi cap precepte legal ni cap criteri jurisprudencial que recolzi aquest quebrantament del principi de repartiment proporcional de les càregues, al qual objecte hom al·lega que els propietaris de les terres reservades no es podien beneficiar de la CP.

Tot i reconèixer la bona fe que informa aquesta praxi administrativa tan generalitzada, hi hauria dos objeccions a oposar-hi:

- En primer lloc, argumentar que hi ha alguna finca que no resulta beneficiada per la CP és tant com negar l'evidència del valor afegit per aquesta millora, que ha confirmat el TS.

- En segon lloc, encara que no se'n beneficiessin, el més elemental criteri de

solidaritat aconsellaria sotmetre tots els partícips a les mateixes càrregues ¿o és que, quan es realitzen millores en un carrer urbà s'exclou de les corresponents contribucions especials a algun propietari de la zona amb l'excusa de que les obres no el beneficien particularment?.

En conseqüència, aquesta praxi administrativa hauria de ser eliminada definitivament, per insolidària i per manca de fonament jurídic. I la forma més efectiva de tallar en sec aquesta insòlita manifestació de foment administratiu de la insolidaritat entre els partícips és establir a la pròpia regulació de la CP un precepte que obligui l'Administració gestora a repartir proporcionalment les càrregues que s'imposin entre tots els propietaris, sense excepció, talment com ho fa l'art. 11.4, *in fine*, de la portuguesa LCP-POR/1.

2.4 Principi d'intervenció mínima, amb trasllat inalterat de drets i càrregues

Sens perjudici del seu inici voluntari, l'art. 171.3 de l'LRDA aposta per l'obligatorietat de la CP ja autoritzada, disposant a l'efecte que, "acordada la realización de la concentración, ésta será obligatoria para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas existentes sobre ellas". Aquesta obligatorietat es justifica per la necessitat de garantir que l'Administració gestora de la CP pugui assolir adientment la finalitat social de reforma estructural de la propietat rústica que li és pròpia. Ara bé, en tant que sigui compatible amb aquesta finalitat, ha de procurar d'interferir el mínim possible en els drets dels afectats. És el que en podríem denominar "principi d'intervenció mínima i trasllat inalterat de drets i càrregues", el significat del qual quedaria sintetitzat en el criteri hermenèutic que expressa la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), quan indica que "la Concentración Parcelaria aspira a dar satisfacción a la finalidad social ... dejando inalterado, en lo posible, respetando la equidad y la autonomía privada, el estado de Derecho preexistente y en el cual se incide sólo en aquella medida que resulta estrictamente precisa para lograr la finalidad social". És a dir que, com conclou la pròpia sentència, "deben ... permanecer inalterados los elementos subjetivos siempre que se logre no obstante ello la reforma estructural de la propiedad rústica, que es el fin que se busca".

En principi, doncs, els drets reals i altres situacions jurídiques que afectaven les finques aportades per cada propietari s'han de traslladar inalterats a les finques de reemplaçament. I així ho preveu explícitament l'art. 230.1 de l'LRDA, a tenor del qual, "el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración pasarán a recaer inalterados sobre las fincas de reemplazo del modo y con las circunstancias que establece la presente Ley". Ara bé, hem de puntualitzar que - contràriament al que defensa en la seva tesi doctoral PALACIOS AYECHU¹⁷² - aquest principi no es pot prendre al peu de la lletra, perquè la pròpia LRDA ja preveu tot un reguitzell de supòsits en els quals aquest trasllat sí que suposa una alteració, més o menys substancial.

De fet, ni el propi legislador confia en una aplicació maximalista del criteri de la inalterabilitat dels drets i càrregues preexistents. Així, el mateix art. 230 obre dues vies d'excepció que el fan menys imperatiu del que podria semblar *prima facie*.

La primera i principal excepció està relacionada amb les servituds predials, per a les quals l'art. 230.2 preveu que "se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas de acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad". És a dir que aquestes servituds resten sotmeses a tota mena de canvis, incloent-hi la creació de noves servituds - que, contràriament al que se sol creure, han d'ésser objecte de la corresponent indemnització econòmica, com ja va confirmar al seu temps la STS de 24.6.83 (Arz. 5700) - i l'extinció de les preexistents, d'acord amb les necessitats de la concentració. Un exemple pràctic d'aquesta darrera modalitat de l'excepció ens l'ofereix la STS de 24.9.1996 (Arz. 1522), a la qual el TS confirma que, "si bien los demandantes y sus causantes ya venían disfrutando desde antiguo de un camino de servicio que discurría parcialmente sobre la finca hoy propiedad de los demandados, ... tal situación fáctica y aún jurídica resultó modificada mediante la concentración parcelaria llevada a cabo en aquella zona, pues al asignar a ambos litigantes

¹⁷² Vid. María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 30, per a qui, "los Derechos que tenían por objeto las antiguas parcelas, pasan, inalterados, a recaer sobre las fincas de reemplazo", recalcant que "los derechos son, pues, los mismos, pero cambian de objeto".

las respectivas parcelas de reemplazo ... dotó a la finca del actor de acceso directo a una pista pública, suprimiendo el servicio de paso o servidumbre que anteriormente pudiera existir".

Val a dir que aquesta possibilitat de supressió de les servituds per efectes de la CP també afecta les servituds predials històriques adquirides en base al Dret civil de la respectiva CA. Així ho ha confirmat la sentència de 16 de gener de 1992 de l'Audiència Provincial d'Osca (Arz. AC 161), que en el cas analitzat declara que "no puede acogerse el apelante a la prescripción inmemorial del art. 148 de la Compilación pues, aunque tal posesión inmemorial hubiera existido, ... la servidumbre que así se pudiera haber adquirido habría desaparecido por la acción de la concentración parcelaria efectuada, en virtud de lo dispuesto en el segundo apartado del art. 230 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

No són únicament les servituds predials les que queden exceptuades del principi de trasllat inalterat¹⁷³, puix que el mateix art. 230.1, que estableix eixa suposada inalterabilitat, ja matisa que la seva aplicació es farà "del modo y con las circunstancias que establece la presente Ley". Això ens remet a altres excepcions previstes en els següents preceptes del mateix text refós: l'art. 205, en virtut del qual, les finques el propietari de les quals no s'hagi pogut determinar durant el procés de CP acaben ingressant en el Patrimoni de l'Estat; l'art. 227.1, a tenor del qual, "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 ..."; l'art. 231, que reconeix als arrendataris i parcers el dret a la rescissió dels seus contractes, sense pagar indemnització, "en el caso de que no les conviniere la finca de reemplazo donde hayan de instalarse"; l'art. 232, que, tot i proclamar que els drets i situacions jurídiques no reconeguts en les BDF no quedaran perjudicats, estableix uns efectes que els pot fer objecte d'una substancial alteració, fins a l'extrem de què poden arribar a ésser reconvertits en una indemnització crematística.

L'art. 38.3 de la cántabra LCP-CANT-2000, al seu torn, puntualitza que el principi de trasllat inalterat dels drets reals sobre les finques es durà a terme "según el criterio de adjudicación determinado por el interés social de la actuación", al qual quedarà supeditat, sens perjudici de la indemnització que escaigui en cada cas.

Amb més o menys incidència, les legislacions forànies també admeten similars alteracions, que modulen l'abast d'aquest principi de trasllat inalterat, que igualment informa les regulacions de CP d'altres països. Així, per exemple, l'art. L.123-13 de l'LCP-FRAN, el formula en els termes següents: "*les droits réels, autres que les servitudes, grevant les immeubles remembrés s'exercent sur les immeubles attribués par le remembrement*".

Al seu torn, el legislador belga preveu explícitament els efectes que la CP pot tenir sobre altres drets que el nostre legislador no esmenta. Cal citar especialment els arts. 32 (que dóna a l'emfiteusi el mateix tracte que a l'arrendament) i 33 de l'LCP-BEL (que, contràriament al que exigiria el principi de trasllat inalterat, disposa que els drets de caça romanen immutables sobre els mateixos terrenys que abans de la CP). Res no diu l'LRDA sobre aquests drets, que també poden resultar afectats per la CP. Aquesta manca de referència explícita fa que se'ls hi hagi d'aplicar el principi general del trasllat inalterat, d'acord amb els termes en què s'expressa en l'art. 230.1. Però ens hauríem de preguntar si aquesta era realment la voluntat del legislador, o bé és simplement un efecte indesitjat, que es produeix com a conseqüència d'una involuntària llacuna legal, que, si és així, s'hauria de mirar de corregir en una propera regulació de la CP.

Analitzant la STS de 26.2.1998 (Arz. 2176), s'arriba a la conclusió de què efectivament hi ha una llacuna legal, puix que l'*iter* discursiu que empra el TS condueix a un resultat diametralment oposat al que es derivaria de l'aplicació del principi de trasllat inalterat. La sentència s'ocupa de les repercussions que la CP produeix sobre els drets de caça existents sobre les parcel·les objecte de concentració. Dels fonaments jurídics que s'hi exposen, s'infereix que la qüestió no es pot resoldre únicament, ni principalment, en base al principi

¹⁷³Així s'esdevé també en el Dret comparat. L'art. 4.a) de la portuguesa LCP-POR/1, per citar un exemple que ens és proper, preveu la CP "*com transferência de direitos, ónus e encargos*".

del trasllat inalterat de drets i càrregues que estipula l'art. 230 de l'LRDA, sinó en base als requisits que estipula l'art. 6 de la llei de caça per a ésser titular d'un vedat de caça. El resultat que s'hi obté amb aquest criteri hermenèutic és el contrari del que es derivaria de l'aplicació de l'esmentat principi general, puix que el dret a ésser titular del vedat de caça existent sobre uns determinats terrenys rústics correspon a les persones a les quals s'hagin adjudicat les corresponents finques de reemplaçament. És, doncs, una excepció més al principi enunciat, encara que l'LRDA no ho hagi previst.

Finalment, cal advertir que, tot i què l'art. 230.2 de l'LRDA, interpretat *ad pedem literae*, semblaria atorgar a l'Administració gestora una patent de cors per a fer i desfer a plaer, en matèria de servituds predials, una correcta interpretació del precepte ens demostra que el principi de proporcionalitat hi ha d'actuar com la fórmula jurídica més efectiva per al control d'unes potestats tan exorbitants, obligant a ponderar en cada cas tots els interessos en joc.

En resum, el principi que ens ocupa no té un caràcter absolut, sinó que, com molt bé puntualitza l'esmentada STS de 29.9.1986 (Arz. 4794) només s'ha d'aplicar "en lo posible", i, en qualsevol cas, hauria d'ésser objecte d'una revisió en profunditat en una propera renovació de la normativa reguladora de la CP. A la pràctica - com acabem de comprovar, i com corroboren alguns autors¹⁷⁴ - la concentració afecta tant els drets i les servituds que aquesta afectació fa que les qüestions jurídiques hi tinguin una transcendència determinant en el desenvolupament de la millora, raó per la qual resulta incomprensible l'abandonament de la institució que s'ha produït pels administrativistes i pels juristes en general.

2.5 Principi de redimensionament de les explotacions agràries

El conjunt de les finalitats que l'art. 173 atribueix a la CP té com a objectiu final (aquí com a altres països¹⁷⁵) produir un redimensionament de la base física de les explotacions agràries, per tal que els agricultors hi puguin dur a terme la seva funció en les millors condicions, o, com expressa la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), "permitiendo la mejor explotación posible". Així entès, podem identificar aquest principi en diferents sentències del TS:

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

- La STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), posant en relació l'art. 173 amb l'art. 218.1 de l'LRDA, arriba a la conclusió de què "en el primero de ellos se enuncian los fines de la concentración parcelaria, debiendo destacarse entre ellos los principios de redimensión de las explotaciones ...".

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

- La STS de 16.1.1997 (Arz. 575) remarca que la CP és un procediment administratiu que "tiende a la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuados".

- La STS de 10.11.1997 (Arz. 2424) proclama que la finalitat essencial de la CP coincideix amb "la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones para lograr una explotación más racional de los predios agrícolas objeto de la concentración".

- La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) apunta a aquest principi quan fa esment del "sistema adoptado en esta materia de concentración parcelaria, concebido teóricamente con miras a una mayor racionalización en la explotación agrícola del conjunto de predios comprendidos en el área a concentrar...".

2.6 Principi de publicitat

¹⁷⁴ Vid., *ad exemplum*, Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos de...*, op. cit., p. 21, 22 i concordants, i Miguel BUENO, op. cit., p. 153.

¹⁷⁵ L'exposició de motius de l'LCP-POR/1 ho deixa ben clar quan justifica els incentius fiscals a la CP "para serem alcançados os objetivos da lei aplicados, designadamente, ao redimensionamento aconselhável dos prédios rústicos e das explorações agrícolas ...".

2.6.1 Imperativitat d'aquest principi

La transcendència jurídica d'aquest principi ha estat remarcada per Tribunal d'Estrasburg en termes, fonamentats en el CEDH, que no deixen cap mena de dubte. Tant és així que la sentència del TEDH de 30 de novembre de 1999 (REF. 00001172), que s'ocupa d'una demanda presentada per propietaris austríacs per manca de publicitat del procés de CP que els afectava, acaba sentenciant que "en el presente caso ... la no celebración de una audiencia pública en el proceso de concentración parcelaria vulneró el artículo 6.1 del Convenio".

No cal dir que els efectes de la manca d'audiència tenen molt a veure amb la forma en què aquesta està regulada pel Dret intern. Per això hem de recalcar en els següents preceptes de l'LRDA, que regulen la publicitat en el si del procediment especial de CP:

1r) L'art. 209, que estableix la publicitat que s'ha de donar a les enquestes de les bases provisionals i del projecte de CP, previstes, respectivament, en els arts. 183 ("Una vez reunidos los datos que permitan establecer con carácter provisional las Bases de la concentración, se realizará una encuesta que consistirá en la publicación de dichas Bases provisionales para que todos puedan formular las observaciones verbales o escritas que estimen pertinentes") i 197.2 ("El Proyecto de Concentración será objeto de encuesta, en la forma y plazos establecidos en el artículo 209 de esta Ley"). A aquests efectes, l'art. 209 només preveu la publicació dels corresponents anuncis als taulers d'anuncis dels municipis afectats, durant tres dies (que hem d'entendre que són hàbils - d'acord amb l'art. 48.1 de l'LRJAPPAC, atès la naturalesa administrativa de la concentració parcel·lària). La major part de les administracions gestores de CP han implantat l'encertat costum d'inserir també els pertinents anuncis als corresponents diaris oficials, amb la qual cosa augmenten el grau de publicitat de la documentació objecte d'exposició.

2n) L'art. 210, que preveu l'exposició pública de les bases definitives i de l'acord de CP. Les mesures de publicitat disposades en aquest cas ja són més completes, preveient-se la publicació de l'avís en qüestió al Butlletí Oficial de la Província (una sola inserció en cada cas) i als taulers d'anuncis municipals (durant tres dies hàbils). Aquest diferent grau en l'exigència de publicitat - que, com ha quedat dit, s'ha diluït per efecte d'una praxi administrativa equiparadora de la publicitat d'ambdues formes d'exposició pública - és deguda segurament al fet que les bases provisionals i el projecte de CP són documents provisionals front als quals només es poden presentar al·legacions, mentre que les bases definitives i l'acord són documents cabdals que s'han d'aprovar necessàriament mitjançant els corresponents actes administratius, sotmesos a impugnació. Aquest darrer precepte és un de tants que ha de ser objecte d'una reinterpretació constitucional, de manera que la seva referència a la publicació en el BOP sigui entesa a hores d'ara en el sentit de què la resolució de què es tracti s'ha de publicar al butlletí oficial corresponent a l'Administració que l'aprovi. Així ho exigeix la lògica jurídica, i així ho ha aplicat efectivament el legislador ordinari, d'acord amb la Constitució, en els arts. 59.4 i 60 de l'LRJAPPAC.

2.6.2 Publicacions versus notificacions personals

L'art. 58 de l'LRJAPPAC estableix la regla general de les notificacions individuals, disposant a l'efecte que "se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente". Tanmateix, ara per ara, aquesta regla general no és aplicable en els seus propis termes al procediment especial de CP, atès que els arts. 209 a 211.1 de l'LRDA el singularitzen a aquests efectes, substituint (tret dels expedients individuals i recursos que esmenten els arts. 211.2 i 232.4) les notificacions personals per publicacions en els diaris oficials i en els taulers d'anuncis dels ajuntaments, d'acord amb aquests criteris:

1r) Els documents cabdals de la CP (bases definitives i acord), així com els provisionals que els precedeixen (bases provisionals i projecte de CP, respectivament) han

d'ésser sotmesos preceptivament a exposició pública, durant 30 dies hàbils¹⁷⁶.

No són inhabituals els escrits d'impugnació en els quals els recurrents al·leguen un desconeixement total de les actuacions dutes a terme per l'Administració gestora de la CP. D'aquesta manera fan renàixer l'eterna qüestió de si les publicacions previstes en els arts. 209, 210 i 211 de l'LRDA substiueixen o no les notificacions individuals que requereix l'LRJAAPPAC. La problemàtica així plantejada té una gran transcendència jurídica, puix que de la forma com es resolgui dependrà que els interessats quedin o no en indefensió.

Puix que, en definitiva, es tracta d'una qüestió hermenèutica, s'hauria de dilucidar a la llum de la jurisprudència dictada en matèria de CP. Però aquesta jurisprudència és molt erràtica, a aquest respecte, ja que ha assumit plantejaments diametralment oposats, amb la qual cosa desorienta i augmenta la confusió.

En algunes sentències, el TS ha considerat que, en els processos de CP, no calen les notificacions personals, sinó que n'hi ha prou amb les publicacions previstes legalment. En aquest sentit es pronuncia a la STS de 3.6.1976 (Arz. 3090), adduint que "no puede ser acogido el alegato de no haberse notificado el calendario Acuerdo o resolución personalmente al recurrente pues el art. 45 de la Ley invocada prevé la sustitución del sistema legal de las notificaciones por las comunicaciones publicadas ...". Bo i que aquesta sentència es refereix a la llei de CP de 1962, l'argument és traslladable a l'LRDA, que estableix idèntic criteri.

En altres ocasions, per contra, el TS ha considerat que les publicacions previstes en l'LRDA tenen únicament un caire subsidiari i que, per tant, no hom pot considerar acomplert amb elles el tràmit d'audiència. En aquest sentit es manifesta, per exemple, la STS de 18.10.1989 (Arz. 6868), d'acord amb la qual "todo emplazamiento por edicto es un emplazamiento subsidiario, aunque la Ley de esta Jurisdicción lo coloque como único". La raó que duu al TS a aquesta conclusió és que "el fin que se persigue con el emplazamiento edictal es el mismo que el emplazamiento hecho en forma personal, cual es el conocimiento de quien es demandado - art. 20-2 de la Ley Jurisdiccional - del procedimiento iniciado". En aquestes condicions, no es podria considerar acomplert el tràmit d'audiència fins que l'interessat en prengui coneixement efectivament. Així s'entén a la sentència de referència, segons la qual, "si los términos del edicto ... no conducen a ese conocimiento y se obstaculiza, aunque reducidamente, la oportunidad de llevar a cabo las actuaciones que estime conveniente para su defensa, ha de concluirse en que el emplazamiento edictal es insuficiente y que al ordenarse un emplazamiento personal no se altera ningún trámite procesal". Dit d'una altra manera, si no es fa una notificació personalitzada, "se incidiría en una indefensión de la persona para quien se reconoce tener un interés directo en lo que se resuelva".

No havien passat ni sis mesos des d'aquesta sentència quan el TS ja es manifestava en un sentit radicalment diferent, renovant de dalt a baix el seu *iter* discursiu. D'acord amb el nou

¹⁷⁶De fet, l'LRDA només parla del "plazo de treinta días", sense especificar si es tracta de dies naturals o hàbils. Una de les seqüeles de la tendència tradicional a fer encabir la CP dins l'àmbit del Dret civil és que, encara ara, hi ha una inèrcia administrativa anòmla que fa que molts gestors segueixin computant aquests 30 dies com a naturals. Si es tractés d'una institució civil, certament els dies serien naturals, en virtut del criteri establert en l'art. 5.1 del Codi civil, a tenor del qual "en el cómputo civil de los plazos no se excluyen los días inhábiles". Ara bé, creiem que ja hem demostrat amb escreix que les actuacions de CP són de naturalesa administrativa. I, si s'admet aquesta premissa, el precepte aplicable al cas ha de ser l'art. 48 de l'LRJAAPPAC, d'acord amb el qual, "siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos". Malgrat la claredat d'aquest precepte legal, algunes CA segueixen indicant, en els corresponents peus de recurs de llurs publicacions de CP, que els 30 dies en qüestió són naturals, cosa que pot provocar que hi hagi propietaris que, volent impugnar algun dels documents exposats, no ho facin finalment perquè se'ls ha fet creure que ja estaven fora de termini, quan encara s'hi havien de descomptar els dies inhàbils. A algunes CA (com ara les de València, Cantàbria, la Rioja o Navarra), s'ha obviat aquesta problemàtica fent al·lusió al termini d'un mes, que és l'establert en l'art. 115 de l'LRJAAPPAC per als recursos d'alçada.

El *summum* d'aquesta desorientació jurídica es dona a la CA de la Rioja, on les publicacions tan aviat esmenten el termini d'un mes (*vid.* l'anunci d'exposició pública de les BD d'Ollauri-Gimileo, en el BOR núm. 87, de 22.7.1997) com el de 30 dies hàbils (*vid.* l'avís relatiu a l'acord d'ampliació del perímetre de la zona de Galilea, en el BOR núm. 51, de 28.4.1998) com inclús - i això ja sembla més greu, perquè contraria el criteri hermenèutic establert en l'art. 48.1 de l'LRJAAPPAC, en relació en els arts. 210, 221 i concordants de l'LRDA - el de 30 dies naturals (*vid.* l'anunci de presa de possessió de la zona d'Azofra, al BOR núm. 1, d'1.1.1998). No cal dir que aquest desconcert és una conseqüència més de la postergació que pateixen els juristes al si de les administracions gestores de la CP.

plantejament jurisprudencial, en el marc del procediment especial de CP, les publicacions en els diaris oficials i als taulers d'anuncis dels ajuntaments afectats equivalen al tràmit d'audiència, sense admetre que aquesta substitució de les notificacions individuals produeixi indefensió en els interessats.

La primera manifestació d'aquest nou criteri hermenèutic - que, a la fi, és el que predomina a hores d'ara a les sentències del TS - la trobem a la STS de 3.3.1990, (Arz. 2151), d'acord amb la qual, si l'Administració gestora fa les publicacions oficials, ja n'hi ha prou: "cumpléndose lo establecido en los arts. 209, 210 y 211 en lo referente a su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y por edictos en el tablón de anuncios de la entidad local, ... ha de llegarse a la conclusión que en absoluto ha existido la indefensión aducida por el recurrente en su demanda con cita del art. 24 del Texto Constitucional".

Així, doncs, *de lege lata*, cal concloure que la substitució de les notificacions personals per les publicacions oficials preceptives no és fruit de l'arbitrarietat, sinó que és una de les característiques que singularitza el procediment especial de concentració parcel·lària. Ara bé, hi ha dues objeccions a fer-hi:

1a) Si no es notifiquen personalment els documents cabdals de la CP, l'Administració gestora assumeix el risc d'haver d'indemnitzar els interessats pels drets que tenien inscrits al Registre de la Propietat i no els han estat reconeguts a les bases. A aquests efectes, no n'hi ha prou amb què s'hagin publicat al diari oficial i al tauler d'edictes corresponent, perquè l'art. 234.1 imposa aquesta responsabilitat de l'Administració gestora sempre que "el titular registral o sus causahabientes no hayan conocido oportunamente la concentración parcelaria ni hayan tenido medios racionales y motivos suficientes para conocerla". Si només es fan les esmentades publicacions, els propietaris absents i altres titulars de drets sobre finques concentrades que visquin lluny del municipi afectat és possible que no se'n adonin de la CP, i, per tant, que puguin exigir la indemnització que ens ocupa.

2a) Sense necessitat d'arribar a aquest extrem, a començaments del segle XXI, ja no concorren les circumstàncies històriques que, al seu moment, varen determinar l'establiment d'aquesta especialitat del procediment de CP. Amb els mitjans de què disposen a hores d'ara, les administracions gestores no tenen cap dificultat per a practicar les notificacions individuals que preveuen els arts. 58, 59 i concordants de l'LRJAPPAC.

En aquestes circumstàncies, entenem que, *de lege ferenda*, s'hauria de suprimir aquesta especialitat anacrònica del procediment de CP, remetent, a aquests efectes, a la regulació del procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, que a hores d'ara regula l'LRJAPPAC.

La norma general, doncs, hauria d'ésser la notificació individualitzada de tots els actes administratius que afecten els interessos dels partícips, però sense deixar de fer les publicacions previstes a l'LRDA, ja que la complexitat documental de les bases provisionals, les bases definitives, el projecte i l'acord de CP farien inviable la seva tramesa als interessats. Més encara, entenem que s'hauria de potenciar l'accés a aquesta documentació, introduint el seu contingut essencial a la xarxa d'Internet, per tal que es pogués consultar des de qualsevol punt del territori i a qualsevol hora del dia o de la nit.

Aquesta darrera millora comunicativa per mitjans telemàtics encara no és habitual ni tan sols als països més avançats, però, tal com està progressant l'ús d'Internet per part de les administracions i de la ciutadania en general, no és difícil aventurar que no trigarà massa temps a evidenciar-se els grans avantatges que aquesta finestra telemàtica reportaria per a tots els afectats pels processos de CP.

En qualsevol cas, el que sí que està ja generalitzada als països del nostre entorn és l'altra part de la nostra proposta innovadora, relativa a les notificacions individualitzades. La major part de les regulacions europees de la CP ja preveuen aquest tipus de notificacions, i no veiem que hi hagi cap contraargumentació jurídica ni pràctica que es pugui oposar a la seva implantació igualment al nostre país.

2.7 Principi de tancament del Registre de la Propietat

Aquest principi està formulat legalment en l'art. 235.1^a de l'LRDA, en virtut del qual "todas las fincas de reemplazo serán inscritas sin hacer referencia ... a las parcelas de procedencia en cuya equivalencia se adjudican, aun cuando estas parcelas aparezcan inscritas a nombre de personas distintas de aquellas con quienes a título de dueño se entendió el procedimiento de concentración". Val a

dir que aquesta formulació legal no té un caràcter absolut, sinó que està condicionada per diferents preceptes de la mateixa LRDA:

- El mateix art. 235.1^a ja preveu que aquesta regla general s'aplicarà "salvo los casos determinados en la presente Ley, especialmente por el artículo 193".

- L'art. 232 preveu la reclamació davant els tribunals civils dels drets no reconeguts a les BDF. No cal dir que les sentències que reconeguin aquests drets implicaran la modificació de les inscripcions practicades al cloure la CP.

- L'art. 233.1 preveu que "no podrán oponerse las nuevas inscripciones" en els supòsits que s'hi esmenten.

- Els punts 2 a 4 del mateix art. 233 també exceptuen el principi de tancament del Registre de la Propietat, puix que s'hi disposa que "los titulares y causahabientes de las situaciones registrales expresadas en los antiguos asientos podrán pedir su traslación sobre las fincas de reemplazo ...", afegint que "quedarán canceladas las inscripciones de las fincas de reemplazo en cuanto sean incompatibles con las situaciones trasladadas", i es puntualitza que "en ningún caso el traslado perjudicará los derechos de tercero protegido por la fe pública registral".

Per totes aquestes raons - a les que podríem afegir les que al seu temps va apuntar oportunament CORRAL DUEÑAS¹⁷⁷ -, el tancament del registre és més formal que no pas real, puix que realment no es desconeixen els drets, càrregues i altres situacions jurídiques que afectaven les finques inscrites al Registre de la Propietat amb anterioritat a la CP.

2.8 Principi d'urgència de les actuacions

La CP és una millora que es duu a terme prèvia declaració d'utilitat pública i d'execució urgent, per imperatiu de l'art. 172.a) de l'LRDA, que imposa aquest contingut als decrets d'autorització de noves zones de concentració. I aquesta característica de la urgència està igualment vigent a la major part dels països que han legislat en matèria de CP¹⁷⁸, amb l'única i significativa excepció (fins on ens és conegut) de la legislació del Marroc¹⁷⁹.

A la pràctica, emperò, les concentracions espanyoles es desenvolupen molt sovint amb parsimònia inaudita, que desdiu força d'aquesta urgència que, com veiem, hauria d'ésser una característica indestruïble de la CP espanyola. Contràriament a aquesta inequívoca voluntat del legislador, les nostres concentracions s'eternitzen sense límit temporal, bé sigui perquè triguen anys a iniciar les actuacions, malgrat disposar ja d'un decret que les autoritza¹⁸⁰, sigui perquè es paralitzen les actuacions ja iniciades o perquè, un cop aprovat

¹⁷⁷Com advertia Francisco CORRAL DUEÑAS, *Funciones agrarias del Registro de la Propiedad*, "Revista de Estudios Agro-Sociales", núm. 106, gener-març de 1979, p. 25, "parece que el problema referente a la subsistencia o cancelación de los asientos anteriores a la concentración, teniendo en cuenta que el régimen de las fincas a estos efectos dependerá en todo caso de su identificación, es una pura cuestión de hecho y puede solucionarla el Registrador acudiendo al IRYDA, Organismo que realiza la concentración y conserva sus planos y datos". És, doncs, sols una ficció jurídica.

¹⁷⁸Cfr. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 100. Referint-se a la Llei alemanya de 15 de març de 1976 sobre CP, comenta que la CP és competència dels *länder* i que "la ley les encarga además considerar esta reforma como una medida especialmente urgente".

¹⁷⁹L'art. 6 del Dahir marroquí nº 1-62-105, de 30 de juny de 1962 sols preveu que la norma d'inici de la CP (allà anomenada "*arrêté d'homologation*") "*vaut déclaration d'utilité publique*", però omet la declaració d'urgència que estableix l'LRDA.

¹⁸⁰Una bona prova d'aquesta lentitud la trobem a la publicació castellanoleonesea del Servicio de Ordenación de Explotaciones de la Dirección General de Estructuras Agrarias, *Situación de los trabajos de concentración parcelaria. Resumen al 31 de diciembre de 1995*, op. cit., p. 11, 54, 72, 105, 122, 145 i 161, on es reconeix que, a començaments de l'any 1996, encara no havien arribat ni a les bases provisionals alguns processos de CP dels Decrets dels quals s'havien aprovat als anys

l'acord de CP, s'aplaça *sine die* l'elaboració dels nous títols de propietat¹⁸¹. D'aquesta manera, s'arriba a extrems de processos de CP que han durat més de deu anys.

Podem dir, doncs, que aquest que hauria d'ésser un dels trets definidors de la CP i que tant es pregona a nivell dogmàtic¹⁸², és oblidat tot sovint a nivell de gestió. Els nombrosos exemples que hem anat exposant al respecte demostren que hi ha una tendència generalitzada a perllongar la durada d'aquestes actuacions públiques durant més anys dels que fóra convenient, sense reparar en els perjudicis i en els traumes psicològics que aquesta excessiva durada pot causar als propietaris que en resulten afectats¹⁸³.

Recents sentències del TS han vingut a aportar noves proves de l'abús que es produeix en aquest sentit per part de diferents administracions gestores:

- A la STS de 9.1.1998 (Artz. 3127) es jutja un cas relatiu a una CP andalusa que, per bé que iniciada als temps de l'IRYDA, encara no havia clos en el moment de dicatar-se la sentència. Parlar de la urgència de les actuacions de CP, en aquestes condicions, resulta realment sarcàstic.

- A la STS de 30.6.1999 (Arz. 5380), es deixa constància de què, a la concentració gallega analitzada, en lata 29 de maig de 1978 es va aprovar l'acord de CP, que no fou declarat ferm fins al 16 de juny de 1983, i l'acta de reorganització de la propietat no es va aprovar fins l'any 1990. És a dir, que només la fase d'execució de la CP ja va durar un mínim de dotze anys, la qual cosa suposa una autèntica burla de la urgència que, per imperatiu legal, hauria de caracteritzar totes les actuacions de CP.

Les raons que s'addueixen per a perpetuar tan anòmal costum administratiu van des de la fàtua excusa del gran nombre de finques i de propietaris afectats fins a la típica queixa de la manca de personal per a desenvolupar les actuacions de CP amb la diligència deguda¹⁸⁴.

1967 (Àvila), 1972 (Valladolid), 1975 (León), 1977 (Soria), 1978 (Palència i Segovia) i 1983 (Zamora). A la CA de la Rioja també hi ha exemples lamentables, com el del Decret 2152/1972, de 13 de juliol, que declarava d'utilitat pública la CP de la zona d'Agoncillo (La Rioja). El BOR núm. 125, de 7.10.2000, publica l'anunci d'exposició pública de la proposta de decret elaborada per a la derogació de l'esmentat decret inicial, perquè, passats 28 anys des de la seva publicació, encara no s'havien iniciat els treballs de concentració, la qual cosa demostra fins a quin punt arriba el menyspreu de les administracions gestores al principi d'execució urgent que, d'acord amb el manament legal de l'art. 172.a) de l'LRDA, hauria de presidir totes les actuacions de CP.

¹⁸¹ La jurisprudència ens aporta abundoses manifestacions d'aquest parsimoniós *modus operandi* de moltes administracions gestores (*vid., ad exemplum*, les STS de 9.1.1998, ARz. 405, i 30.6.1999, ARz. 5380).

¹⁸² És molt significatiu, en aquest sentit, que una de les primeres conclusions de les anomenades *Xornadas Técnicas de Galicia-CEE*, celebrades a Santiago de Compostela al 1984, proclamés que "la reforma estructural del campo gallego precisa las siguientes acciones básicas: concentración parcelaria con criterios de celeridad, economía y eficacia..." (*vid.* José M. FRANCO GARCÍA, *op. cit.*).

¹⁸³ Tots els gestors han conegut situacions personals viscudes com autèntics drames pels interessats, que tenen una tirada especial a la terra de llurs avantpassats. L'opinió publicada ens ofereix exemples d'aquest testimoniatge, com els que exposa José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales de la concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva dirigida per Crecente MASEDA Y CUESTA GARCÍA, *op. cit.*, p. 33, que confessa: "Yo he visto llorar a lágrima viva a un anciano de unos 80 años por que le quitábamos "o ferrado do seu pai". La CP, doncs, causa traumes.

Val a dir que aquesta experiència no es viu únicament com a traumàtica a Espanya, sinó també a altres països, com ara França. Jean-Clai DAVESNES, al "*Préface*" de Maurice BEAUFILS, *Origines, implantation, conséquences du remembrement agraire*, Editions P.S.R., 1991, p. 8 ens ofereix un exemple prou significatiu d'aquest estat d'opinió entre la pagesia gala. Després de constatar que de vegades s'hi practica un "*remembrement dévastateur*", aporta el testimoni dramàtic d'un propietari de terres concentrades, en boca del qual posa la següent afirmació: "*Le remembrement fait une oeuvre de violence et de destruction non seulement sur le plan de la nature et du paysage mais aussi sur le plan de la mentalité paysanne. Ce fut une source d'incroyables magouilles et prévarications mais aussi d'innombrables drames humains*". Al seu torn, Véronique DEMORGE, *Le remembrement. Pour qui, pour quoi, comment?*, "Le particulier", núm. 835, desembre de 1992, p. 39, testimonia que, de vegades, les obres de CP generen problemes d'ordre públic a França: "*Ce sont ces travaux qui font l'objet des plus vives critiques de la part des propriétaires et des agriculteurs. Ce qui explique que, plus d'une fois, les gendarmes aient dû intervenir pour assurer la protection des bulldozers chargés de ces travaux*".

¹⁸⁴ La reiterada repetició d'aquests tipus d'excuses té un efecte d'autoconvenciment en els gestors que les utilitzen per a justificar la lentitud de les actuacions de CP. Tanmateix, hi hem d'objectar que, pel que fa a la primera de les raons adduïdes, no hi ha cap precepte normatiu que obligui a establir macrozones de CP, per la qual cosa el problema quedaria automàticament eliminat amb la seva subdivisió en zones de tamany més assumible. I pel que fa a l'escassa dotació de personal i de medis per a fer avançar les concentracions al ritme que fóra exigible, es podria solventar

Sigui per aquestes o per altres raons, el cert és que la major part de les administracions gestores de la CP no semblen haver-se pres massa seriosament la declaració d'urgència que, per imperatiu legal, inclouen tots els decrets de CP. Des que s'autoritza la creació d'una zona de CP fins que es lliuren els nous títols de propietat que se'n deriven, passen sovint més anys dels que requeriria la més mínima coherència amb la declaració "de urgente ejecución de la concentración parcelaria" que imposa l'art. 172.a) de l'LRDA¹⁸⁵.

Aquestes durades tan excessives res tenen a veure amb el *desideratum* que expressa l'esmentat precepte legal, i s'atança més a les durades que són habituals als sistemes alemany, holandès o austríac, on la perllongació en el temps, si més no, té la seva raó de ser en la generositat de les actuacions - no ja de CP, sinó de desenvolupament rural integral - que s'hi duen a terme a cada zona de concentració. Però a Espanya les actuacions són sensiblement inferiors, per la qual cosa creiem que no haurien de trigar més del que duren a França els processos de CP, que moltes vegades no arriben ni als dos anys¹⁸⁶. En conseqüència, cal apostar per una ruptura - si hom vol, progressiva, però en tot cas imparable - amb l'*statu quo* actual, perquè el vigent sistema de gestió no s'adiu a les directrius establertes pel legislador.

Si es treballés amb la urgència com a màxima de conducta, no caldria amoïnar als propietaris durant tant de temps. En canvi, al llarg dels anys, s'ha anat instal·lant a casa nostra - a unes CA més que a altres - una cultura de la ralentització sistemàtica de les operacions, per a la justificació de la qual inclús s'han buscat arguments tan sorprenents com el de què cal temps per a què els pagesos assimilin la CP.

Més que un argument això sembla un subterfugi autoexculpatori, és a dir, una fal·làcia destinada a encobrir la mala consciència que provoca en els seus responsables l'excessiva durada de les concentracions que duen a terme. Al nostre parer, escudar-se en què els agricultors necessiten una pila d'anys per a assimilar la CP és un insult a la seva intel·ligència i recorda uns temps de paternalisme agrari que ja tindrien que estar superats. Els nostres

professionals agraris d'avui estan a l'alçada dels d'altres països comunitaris, com ara Bèlgica, on els darrers anys estan assimilant perfectament concentracions de milers d'hectàrees que la pròpia Administració gestora de la regió de Valònia reconeix que s'estan realitzant a una velocitat "*de la gageure*"¹⁸⁷, és a dir, a una velocitat increïble. I quelcom de semblant podríem dir de la CP desenvolupada a la zona francesa de Vivoin (Sarthe), que venim d'esmentar, on la ràpida assimilació de la CP per part dels interessats queda ben patent, quan la doctrina especialitzada reconeix explícitament que "*au cours des opérations, les agriculteurs ont pris en compte et collaboré aux solutions les plus profitables*". És refutable, doncs, la pretensió d'atribuir la perllongada durada dels processos de CP a la necessitat d'acompassar-se al ritme que imposaria una suposada incapacitat intel·lectual de la pagesia.

posant-hi el seny suficient per a no endegar més CP de les que es poden assumir realment. I, en darrer terme, sempre hi haurà el recurs a l'*outsourcing* o externalització de serveis.

¹⁸⁵No serveix de justificació, a aquests efectes, el fet que les actuacions de CP d'altres països europeus també sigui excessivament dilatada en el temps, perquè cada país ha de dur a terme aquest tipus d'actuacions d'acord amb el seu propi règim jurídic, amb els seus objectius i amb les seves circumstàncies específiques. Certament, a Àustria, com s'ha demostrat a les sentències del TEDH, hi ha concentracions que duren nou anys (*vid., ad exemplum*, la sentència del TEDH de 30.10.1991, REF. 00000300) i àdhuc setze anys (*vid.*, per totes, la sentència del TEDH de 30.11.1999, REF. 00001172); de la mateixa manera, a Alemanya no són inhabituals les concentracions de deu o dotze anys de durada (cfr. Office National du Remembrement, *Le remembrement ...*, op. cit. p. 111). Cal remarcar que ambdós països apliquen l'anomenada "concentració parcel·laria integral". Aquesta constatació serveix, d'una banda, per a desmitificar aquest sistema de CP, ben entès que una concentració que dura tant de temps perd gran part de la seva virtualitat i causa excessius problemes als afectats; d'altra banda, fa que no ens puguin servir de referència per a justificar els retards que s'esdevenen al nostre país, atès que a Àustria i Alemanya el que es fa no és tan sols CP, sinó una verdadera transformació global de tota la zona afectada, és a dir, una reforma rural integral.

¹⁸⁶Cfr. ANDAFAR, *Remembrement et création d'équipements communaux*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 44, 1r trimestre de 1985, p. 15, que presenta un cas pràctic d'aquest expeditiu sistema de concentració, al constatar que, a la zona de Vivoin (Sarthe) "*les opérations préliminaires débutent en mars 1979 et se terminent en 1981*".

¹⁸⁷Cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Remembrement rural ...*, op. cit., p. 2.

L'excessiva durada actual de moltes concentracions ja es comença a gestar entre la publicació del corresponent decret de CP i l'inici de les actuacions. En teoria, l'inici hauria de ser immediat, però a la pràctica poden passar anys sense que es dugui a terme cap actuació per part de l'Administració gestora. Per a evitar-ho, considerem que el decret de cada zona hauria d'establir la lata en què preceptivament s'han d'iniciar les operacions, com ja es preveu a França¹⁸⁸, país que té un dels sistemes de CP més àgils i expeditius del món.

En definitiva, un sistema de control de les actuacions concorde amb la característica de la urgència que imposa la nostra legislació acabaria fàcilment amb aquesta parsimònia administrativa, que tant perjudica els interessos dels propietaris, fins a l'extrem de què el TEDH pot arribar a condemnar a les nostres administracions gestores per violació de l'art. 6.1 del CEDH, com ja s'ha esdevengut amb Àustria, on ha calgut esmenar la legislació a corre-cuita, a requeriment del Comité de Ministres del Consell d'Europa¹⁸⁹. Només caldria que els responsables de les administracions gestores demostrassin una inequívoca voluntat d'acomplir tan explícit manament legal.

2.9 Principi de gratuïtat per als interessats

A diferència del que s'esdevé en matèria de CP a la major part dels països - i àdhuc al nostre país, en altres tipus d'actuacions regulades per la mateixa LRDA -, el nostre legislador ha volgut que l'Administració gestora assumeixi el cent per cent de les despeses que generi la CP. Aquesta gratuïtat s'estableix amb caràcter genèric en l'art. 171.4 d'aquest text legal, a tenor del qual, "los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria serán satisfechos por el Estado", i es completa en l'art. 239, en virtut del qual "los derechos de los Notarios y Registradores que se devenguen por los trabajos realizados para llevar a cabo la concentración o como consecuencia de ella y para la titulación e inscripción de las fincas de reemplazo serán pagados por el Estado".

Val a dir que l'LRDA no aporta cap justificació per a aquesta gratuïtat. És un acte volitiu de liberalitat que no té parangó als altres països europeus, en els quals els propietaris de les finques incloses en el perímetre de concentració participen, en major o menor mesura, en les despeses generades per la CP¹⁹⁰.

Hom podria pensar que eixa liberalitat està relacionada amb la declaració d'utilitat pública que precedeix aquest tipus d'actuacions administratives. Fóra certament un bon argument, si no fos perquè la mateixa norma legal obliga els beneficiaris a contribuir al finançament de les despeses que generen altres tipus d'actuacions que igualment gaudeixen de la condició d'utilitat pública, com ara les corresponents a les obres de transformació en regadiu. No hi trobem, doncs, una explicació raonable. De fet, els primers sorpresos per aquesta gratuïtat solen ser els propis interessats que prenen el primer contacte amb aquestes actuacions. No és estrany que reaccionin amb recel quan se'ls anuncia aquesta característica de la CP, perquè, com ells mateixos diuen en algunes reunions informatives, no estan acostumats a

¹⁸⁸D'acord amb la nova redacció de l'art. R 121-24 del *Code Rural*, introduïda per l'art. 6 del ja esmentat Decret núm. 88 de 27 de gener de 1995, "le préfet arrête le ou les modes d'aménagement retenus, le ou les périmètres correspondants et la date à laquelle débiteront les opérations d'aménagement foncier".

¹⁸⁹Vid. la Résolution DH (97) 117, de 28 janvier 1997, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Droits de l'Homme, Requête n° 15506/89, A., E., M., et H. P. contra l'Autriche. Ultra constatar la violació de l'art. 6.1 del CEDH que comporta l'excessiva durada de la CP austríaca, aquesta resolució és força interessant pel reconeixement d'aquesta violació per part del Govern austríac, fent-hi esment de la seva declaració de què s'hi ha cercat remei esmenant la regulació de la CP. L'esmentat Comité des Ministres decideix donar per closes les actuacions, al comprovar que Àustria ja hi ha pres les mesures necessàries per a evitar que es reproduïssin les violacions del CEDH: "Attendu que le Gouvernement de l'Autriche a rappelé que des mesures avaient été prises pour empêcher la répétition de la violation constatée dans la présente affaire avec l'entrée en vigueur le 1er janvier 1994 d'amendements à la loi fédérale sur la procédure agricole (Agrarverfahrensgesetz 1950) et à la loi fédérale sur les autorités agricoles (Agrarbehördengesetz 1950)". Això demostra com és d'irresponsable perllongar les actuacions de CP més temps del raonable.

¹⁹⁰Vid., ad exemplum, el complicat catàleg d'exigències documentals per a l'obtenció del cofinançament estatal - que hi té caràcter de subvenció - que s'aplica a Suïssa, en G. SCHMID, W. FLURY, M. FORRER et al., *Guide. Documentation pour les améliorations foncières subventionnées*, Conférence des Services chargés des améliorations foncières-Service fédéral des améliorations foncières, Berna, 1984, *in totum*.

què les administracions públiques els facin res de franc¹⁹¹.

Així i tot, a Espanya, la jurisprudència ha ratificat el principi de gratuïtat i ha contribuït a determinar-ne l'abast concret, amb sentències com les següents:

- La STS de 14.11.1985 (Arz. 1531) dona una notòria amplitud al principi, interpretant que l'Administració gestora, a més a més de fer-se càrrec de les despeses generades per les actuacions administratives, també està obligada a constituir un fons amb càrrec al qual els perjudicats tenen dret a reclamar, durant l'execució de l'acord, les diferències que hi hagi entre el valor de les seves aportacions i el de les atribucions de què han estat objecte. Segons que estableix aquesta sentència, s'ha de comptar amb "la posibilidad reservada al recurrente de solicitar, en la ejecución del acuerdo aprobatorio de la concentración, el valor de la diferencia inferior al sexto con cargo al fondo de financiación (artículo 171-4) teniendo en cuenta el principio general de igualdad de valor en el reemplazo proclamado en el artículo 173-a) de la Ley antes citada". Aquesta idea del "fondo de financiación" l'ha degut de treure el ponent de torn del Dret comparat, ja que l'LRDA no en parla en absolut. En canvi, sí que trobem una denominació similar en l'art. L.121-15 de l'LCP-FRAN, d'acord amb el qual "*il est créé à la section "Investissement du budget du département" un fonds de concours destiné à recevoir la participation des communes, de la région, ...*".

- La STS de 23.4.1982 (Arz. 2463) acota més l'abast del principi, exclouent-hi les millores que se solen practicar a les finques de reemplaçament: "los gastos de igualación de tierras etc. no aparecen comprendidos dentro del concepto de gastos de las operaciones de concentración a satisfacer por el Estado, cuyo alcance viene referido a las obras de interés general, manifestado, bien en una vertiente material: vías o redes comunes de distribución, etc. y jurídicas, esto es, las precisas para que la Concentración - como actuación administrativa - sea una realidad - párr. 4º art. 171, Texto Refundido de 12 de enero 1973".

Amb aquestes matisacions, la gratuïtat constitueix un dels trets definidors de la CP espanyola, i, per tant, ha d'ésser respectada per les regulacions autonòmiques de la CP¹⁹². Així semblen haver-ho entès la major part dels legisladors autonòmics, que han assumit el principi de gratuïtat de manera generalitzada, en els arts. 47.4 de la LARA andalusa, 4.2 de l'LCP-GAL gallega, 16.3 de l'LOADR asturiana, 2.3 de l'LCP-CYL castellanolleonesa i 2.4 de l'LFRIA navarresa¹⁹³. En conseqüència, *de lege lata*, la gratuïtat de les actuacions constitueix un dels principis informadors de la CP espanyola, als nivells estatal i autonòmic.

Dit això, emperò, tot seguit hem de puntualitzar que eixa gratuïtat no és una característica indestruïble de les operacions de CP, sinó simplement l'opció que s'ha adoptat en la legislació vigent al nostre país. Diem en la legislació vigent, i deiem bé, perquè no sempre hi ha imperat el mateix grau de gratuïtat. De fet, la Llei de concentració parcel·laria de 20 de desembre de 1952, bo i proclamar la gratuïtat de les actuacions com a principi

¹⁹¹ La decepció els arriba, en tot cas, quan, després de pregonar a tort i a dret la gratuïtat de les actuacions, els funcionaris de torn els han d'explicar que la mateixa llei que obliga l'Administració gestora a cobrir totes les despeses de la CP, l'autoritza a practicar sengles deduccions (en base en l'art. 202 de l'LRDA), la suma de les quals pot arribar a una sisena part del valor de les finques aportades. Aquí rau la gran contradicció de la CP: si el legislador diu que és una actuació gratuïta per als interessats, com és que autoritza aquestes deduccions? Els propietaris afectats no ho poden entendre, perquè la praxi administrativa ha acabat desvirtuant el significat real de les esmentades deduccions. Dit d'una altra manera, la lectura correcta de l'art. 202 de l'LRDA no és la que s'ha fet fins ara, perquè aquest precepte autoritza a practicar les deduccions que esmenta, però el que no autoritza és que aitals deduccions s'apliquin sense compensar als afectats pel valor deduït en cada cas. Aquesta és la clau per a entendre com s'han de conjuminar la gratuïtat de l'art. 171.4 amb el principi d'equilibri entre les aportacions i les adjudicacions que preveu l'art. 173. A aquest respecte, ens hem de remetre al que ja hem exposat més amunt sobre com entenem que s'hauria de resoldre aquesta delicada qüestió.

¹⁹² Com ha sentenciat el TS, les bases estatals s'han d'inferir de les normes preconstitucionals, quan l'Estat no les ha dictades després de la Constitució (cfr. STS de 15.11.1994, Arz. 9253). Aquest principi rector té caràcter bàsic, i, per tant, obliga a totes les CA.

¹⁹³ L'única norma autonòmica que desentona en aquest sentit és la Llei 14/1992, de 28 de desembre, "de Patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario", que excepciona el principi pel que fa a les "concentraciones de carácter privado". El seu art. 60.1, en concret, separant-se del principi bàsic establert en l'art. 171.4 de l'LRDA, regula el finançament d'aquestes actuacions de CP en els termes següents: "Los honorarios del proyecto y estudios técnicos necesarios, así como el importe del replanteo serán financiados por la Diputación General de Aragón mediante subvención del 40 por 100, debiendo ser reintegrada la parte restante en el plazo de cinco años, con un interés del 4 por 100 anual".

("Los gastos, incluso los derechos de los profesionales que hayan de intervenir, que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria, serán satisfechos en su totalidad por el Estado ..."), preveia una mena de cofinançament diferit per part dels propietaris afectats. El mateix art. 8 que proclamava el principi de gratuïtat, introduï a la següent puntualització, que matisava aqueixa proclamació formal: "... recargándose en un cinco por ciento, durante los veinte años siguientes, la contribución territorial correspondiente a las fincas resultantes de la concentración". És a dir que, d'una manera o altra, els interessats acabaven contribuint al finançament de les operacions de concentració, ni que fos mitjançant un pagament diferit¹⁹⁴.

La millor prova de què la gratuïtat no és consubstancial amb la CP és que, a la major part dels països del nostre entorn, la concentració no es realitza de manera gratuïta, sinó que els interessats contribueixen al seu finançament, en la proporció que cada legislador ha considerat més escaient:

- A Suïssa, l'Administració gestora de la CP es fa càrrec únicament de les despeses que hi tenen la condició de subvencionables, que, com indica Jean-Robert SCHNEIDER¹⁹⁵, són les corresponents als "*travaux géométriques*" (estudis i informes necessaris per a la CP) i als "*travaux de génie rural*" (obres que comprenen les xarxes de camins¹⁹⁶ i desguassos, així com altres obres de millora de la zona concentrada). La resta de les despeses corren a càrrec del "*syndicat d'améliorations foncières*", el qual les distribueix proporcionalment entre tots els participants de la concentració, d'acord amb les aportacions territorials de cada un d'ells. No cal dir que aquesta participació en les despeses també comporta el dret a decidir les actuacions que s'han de fer a la zona, cosa que es fa mitjançant votació a l'assemblea general del sindicat. En el cas específic de les CP vinculades a grans obres públiques, en canvi, les despeses són directament assumides per l'empresa o entitat responsable d'aquestes obres¹⁹⁷.

- A Bèlgica, tampoc està prevista la gratuïtat total de les actuacions. L'art. 47 de l'LCP-BEL estableix dues regles: d'una banda, l'Estat s'ha de fer càrrec de totes les despeses relacionades al primer paràgraf del precepte, que per a resumir serien les necessàries per a executar la CP pròpiament dita. D'altra banda, el segon paràgraf preveu la participació dels interessats en les despeses corresponents a les obres connexes que es decideixi realitzar a la zona. L'import d'aquesta participació pot variar d'un procés a un altre, ja que aquest precepte disposa que "*le Ministre de l'Agriculture détermine ... la part d'intervention de l'État dans les dépenses pour les travaux prévus à l'article 1er, alinéas 3 et 4*". Com en el cas suís, els interessats també tenen la possibilitat de dir la seva, quant a aquestes despeses. L'art. 5.2 disposa que s'ha de realitzar una enquesta, en el decurs de la qual s'ha d'exposar "*le cas échéant, une description sommaire avec une estimation du coût des travaux à effectuer et une indication de la partie des frais d'exécution du projet de remembrement pouvant incomber aux propriétaires et usufruitiers, compte tenu des dispositions de l'article 47*".

- A Portugal, l'art. 22 de l'LCP-POR/1 disposa que la participació dels interessats en el finançament de la CP es regularà per llei. Al seu torn, l'art. 54 de l'LCP-POR/2 preveu que, mentre no s'acompleixi aquesta previsió legal, s'ha de continuar aplicant el règim precedent que s'esmenta.

- A França, hi va haver un temps en el qual regia el principi de gratuïtat de les

¹⁹⁴Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, Problemas jurídicos ..., *op. cit.*, p. 24, considerava que es tractava tan sols d'una aportació simbòlica; però matisava que això era així només "de momento", amb la qual cosa donava a entendre que l'Administració gestora de la CP (ell era aleshores cap de l'Assessoria Jurídica del SNCPYOR) s'estava plantejant la conveniència de suprimir definitivament, en una futura regulació, la proclamació legal del principi de gratuïtat de les actuacions.

¹⁹⁵Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, *op. cit.*, p. 84 a 86.

¹⁹⁶La proclamació legal i jurisprudencial del principi de gratuïtat de la CP espanyola no impedeix al TS reconèixer que els interessats acaben pagant per la creació de la nova xarxa de camins de la CP. El FJ 3 de la STS d'1.6.1989 (Arz. 4319) és ben explícit al respecte, indicant que "la aplicación de un coeficiente reductor es consecuencia de la necesidad de pagar los terrenos destinados a caminos al servicio de todos los agricultores".

¹⁹⁷Cfr. Jean-Robert SCHNEIDER, *Le remaniement parcellaire en Pays de Vaud. Guide à l'usage des commissions de classification et des syndicats AF*, Service cantonal des améliorations foncières, Lausanne-Cronay, 1992, p. 82.

operacions de CP¹⁹⁸. A hores d'ara, en canvi, com a norma general, la CP hi està cofinançada pels partícips, en els percentatges que s'acorden per a cada procés de CP. La part oficial del cofinançament hi està forçada difuminada, puix que l'art. L.121-15 del *Code Rural* estableix que "*il est créé à la section "Investissement du budget du département" un fonds de concours destiné à recevoir la participation des communes, de la région, de tous établissements publics, des maîtres d'ouvrages mentionnés à l'article L. 123-24 ainsi que des particuliers*". Aquesta distribució opera quant a les despeses de la CP pròpiament dita, però no afecta les obres connexes, que corren a càrrec de la corresponent "*association foncière*", la qual se n'ha de resquitar dels seus membres, en proporció a la superfície atribuïda a cada un d'ells. D'altra banda, hi ha normes específiques per als supòsits de reconcentració (en els quals es penalitza els propietaris, de manera que pot ser inclús que tinguin que abonar el 100 % de les despeses¹⁹⁹) i per a les concentracions associades a grans obres públiques (per a les quals, l'art. L.123-24 preveu que es faci càrrec de les despeses el "*maître de l'ouvrage*").

- A Àustria, els partícips de la CP comparteixen les despeses generades per les millores introduïdes a la zona, en la mesura que per a cada cas estableixi el corresponent Pla de les obres comunes ("*Plan der gemeinsamen Massnahmen und Anlagen*"), que, com constaten les sentències del TEDH²⁰⁰, "*doit également régler la question des frais quin, en général, sont partagés entre les propriétaires*".

- A Luxemburg, l'art. 10 de l'LCP-LUX disposa que s'ha de constituir un fons per al finançament de les actuacions de CP. A aquests efectes, l'art. 4.2 de la mateixa norma estableix que "*il est créé sous la dénomination "Fonds de remembrement des biens ruraux" un fonds spécial chargé de supporter les dépenses relatives à l'exécution des opérations de remembrement*". El fons s'alimenta de les dotacions pressupostàries aportades anualment per l'Estat, així com de "*les montants en principal, intérêts et accessoires, recouverts sur les redevables dans les conditions et délai à fixer par l'Office national du remembrement*". L'art. 1 del *Règlement grand-ducal du 14 décembre 1965 fixant la participation financière de l'État dans les travaux connexes au remembrement des biens ruraux*, puntualitza que "*la participation de l'État dans les dépenses occasionnées par les travaux de création et d'aménagement de chemins d'exploitation et de voies d'écoulement d'eau, ainsi que pour l'exécution des travaux d'améliorations foncières, est fixée à quatre-vingt-dix pour-cent*".

En definitiva, la major part de les regulacions estrangeres de la CP preveuen que els partícips de la concentració contribueixin d'alguna manera a la cobertura de les despeses. En canvi, l'art. 5 de la marroquina LCP-MAR disposa que "*les dépenses inhérentes aux opérations proprement dites de remembrement et aux travaux connexes jugés indispensables peuvent en tout ou en partie être prises en charge par l'Etat, les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole ou les collectivités locales, sur les crédits affectés aux opérations décidées par le Gouvernement en matière foncière et de mise en valeur*". Al Marroc, doncs, com a Espanya, s'admet (per bé que amb menys rigidesa programàtica) el principi de gratuïtat per als interessats de les operacions de CP. Però això, com queda dit, no és habitual a la resta del món.

Feta aquesta constatació, cal preguntar-se si la immensa majoria dels països estan equivocats, o si l'equivocació està en la legislació espanyola. Al nostre parer, la mateixa pregunta ja deixa ben clara quina ha de ser la resposta. Però, a més a més, creiem que fóra convenient que desaparegués el principi de gratuïtat per una doble raó: la primera és per una qüestió de solidaritat i de congruència normativa, ja que no és lògic que les operacions de CP siguin les úniques totalment gratuïtes, mentre que altres tan o més necessàries i rendibles socialment - com ara la transformació en regadiu o la modernització dels regadius

¹⁹⁸Cfr. Pierre ROUGEAN i Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, p. 85, que, al 1994, encara feien la següent disquisició sobre les despeses: "*Les frais du remembrement lui-même ne sont pas à la charge des propriétaires, leur financement incombe depuis 1983 au département. Les frais des travaux connexes par contre sont à la charge des propriétaires pour 60 % et du département pour 40 % en moyenne*".

¹⁹⁹Com diu Pierre ASTIÉ, *Remembrement rural ...*, *op. cit.*, punt 156, "*le département n'a aucune obligation financière face aux opérations d'un second remembrement dans une même commune. Ce sont les propriétaires et exploitants intéressés qui prennent alors en charge la totalité des frais engagés*".

²⁰⁰*Vid.*, per totes, la sentència del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000145, *affaire Poiss*).

històrics - requereixen una aportació dels beneficiaris; la segona és perquè, si tinguessin que fer algun tipus d'aportacions econòmiques, els partícips de la concentració s'hi implicarien molt més i mesurarien les seves demandes d'obres de millores a les finques.

L'ideal fora que, encara que sigui minsa, hi hagi algun tipus d'aportacions dels interessats, com a la majoria dels països que ens envolten. Ara bé, en contrapartida, també s'hauria de donar als partícips més protagonisme en la gestió de la CP, i en qualsevol cas, s'hauria de requerir legalment el seu consentiment, manifestat en la corresponent assemblea, com s'esdevé també a d'altres països.

2.10 Principi d'aplicació d'un peculiar sistema esglaonat d'impugnació

2.10.1 El *ius specialis* del sistema de garanties esglaonat de la CP

Les actuacions públiques de CP afecten de manera directa els drets dels propietaris i titulars d'altres drets i situacions jurídiques que recauen sobre les finques rústiques incloses en el corresponent perímetre de concentració. Resulta raonable, per tant, que hi hagi discrepàncies entre l'Administració gestora i els ciutadans afectats en els seus drets, perquè, com tota actuació humana, la CP també és susceptible d'errors, de malentesos i òhuc d'incorreccions en la gestió.

El règim jurídic vigent de la CP ofereix als afectats molta oportunitat per a dir-hi la seva i per a fer-hi valdre els seus drets front a aitals eventualitats, ja que, sens perjudici de la possibilitat de traslladar llurs inquietuds als tècnics de torn en qualsevol moment del procediment, el legislador ha previst un seguit d'enquestes i exposicions públiques, en el decurs de les quals tots els interessats poden adduir allò que considerin adient per a la millor defensa de llurs drets i interessos legítims.

A aquest objecte, l'LRDA inclou tot un seguit de preceptes, dispersos pel seu articulat, en base als quals la jurisprudència ha elaborat la seva doctrina legal sobre la peculiaritat del sistema esglaonat d'impugnació dels actes produït en el marc del procediment especial de CP. Tot el sistema d'impugnació previst gira a l'entorn de les bases i l'acord de CP, així com dels documents provisionals que precedeixen cada un d'aquests documents cabdals.

Per imperatiu dels arts. 183, 184, 197.2 i 209 de LRDA, en efecte, s'han de sotmetre preceptivament a enquesta les bases provisionals i el projecte de cada procés de concentració, durant el termini de trenta dies hàbils. En el decurs d'aquest termini, els partícips poden manifestar la seva disconformitat amb el contingut dels documents exposats, presentant a l'efecte les oportunes al·legacions - bé sigui oralment, bé sigui per escrit -, que, com preveuen els arts. 35, 79 i 107.1 de LRJAPPAC per al procediment administratiu comú, hauran de ser tingudes en compte per l'Administració gestora, a l'hora de dictar la corresponent resolució.

Per als documents cabdals de la concentració - les bases definitives i l'acord de CP -, el legislador ha disposat que es duguin a terme les pertinents exposicions públiques, també durant trenta dies hàbils, en el decurs dels quals els interessats poden presentar els corresponents recursos administratius, que, encara que l'art. 210 de l'LRDA no ho especifiqui, sembla obvi que han d'ésser recursos d'alçada, a la vista de la redacció vigent de l'art. 114, en relació en l'art. 107, de l'LRJAPPAC.

Un cop esgotada la via administrativa, els interessats poden fer ús de la via judicial, presentant el corresponent recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de la respectiva CA, les resolucions del qual poden, ara per ara, ésser objecte del corresponent recurs de cassació prop del TS.

En el decurs dels anys, moltes de les discrepàncies entre els partícips i l'Administració gestora de la CP han arribat al TS, el qual ha dictat centenars de sentències, establint-hi una jurisprudència el contingut de la qual, bo i no ser sempre tan coherent com seria desitjable i exigible, ens pot ajudar a interpretar més correctament les normes jurídiques vigents. És particularment interessant, en aquest sentit, la jurisprudència postconstitucional, puix que algunes de les sentències que la recullen obliguen a reinterpretar - com a *conditio sine qua*

non de constitucionalitat - determinats preceptes de l'LRDA, com veurem *infra*.

2.10.2 Reflexions a l'entorn de la procedència de l'aplicació dels *ius specialis* de la CP a la defensa dels drets dels partícips

En principi, la impugnació dels actes de l'Administració gestora de la CP participa del sistema comú a tot el nostre ordenament jurídic, pel que fa al doble objectiu que pot tenir la revisió dels actes administratius en seu jurisdiccional²⁰¹: l'anul·lació de les actuacions disconformes amb la legalitat vigent i el reconeixement d'haver-s'hi vulnerat un dret. Assentat això, emperò, cal puntualitzar que l'LRDA estableix un sistema especial d'impugnació, que s'ha d'aplicar a totes les CP, per imperatiu de l'art. 8.1 d'eixa norma legal, a tenor del qual, "los recursos y reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos dictados por el Instituto se regularán por las normas especiales establecidas para cada caso en la presente Ley...".

La vigència d'aquesta previsió legal - que, en definitiva, és una aplicació pràctica de la màxima "*lex specialis derogat generalem*", ha estat confirmada pel TS en el decurs dels darrers anys. Així, tot analitzant les pretensions dels recurrents, la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268) declara que "menos interés tiene en cambio la argumentación de que no se ha respetado o se ha inaplicado ... los artículos 91 y 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, argumentación ésta que debe ser rápidamente no acogida o rechazada por cuanto la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contiene sus propias y precisas normas procedimentales".

Abundant en aquest mateix criteri hermenètic, la STS de 19.1.2000 (Arz. 329) enuncia molt didàcticament que l'LRDA "establece un sistema de garantías escalonado, en el que primero se fija un procedimiento para la determinación de las bases, y una vez firmes éstas y efectuadas las operaciones técnico materiales correspondientes, la impugnación del Acuerdo aprobatorio de la concentración se ve limitada a los supuestos de infracción de las formalidades propias de esta segunda fase o vulneración de las bases rectoras...".

Així, doncs, el principi rector en aquest àmbit és el de què els actes de l'Administració gestora de la CP es regeixen pel peculiar sistema d'impugnació previst, com a *ius specialis* per a aquest tipus d'actes administratius. Una altra cosa és que ens qüestionem si aquest sistema esglaonat d'impugnació segueix estant justificat a hores d'ara, o si fóra millor arrambar-lo definitivament i sotmetre els actes emanats en el marc de la CP al mateix règim jurídic que els actes regits pel procediment administratiu comú regulat per l'LRJAPPAC.

Al nostre parer, aquesta darrera fóra la solució més raonable, justa i equitativa, perquè entenem que - com ja va advertir el TS a la STS de 10.6.1977 (Arz. 3359) - el sistema d'impugnació previst per a la CP perjudica greument els propietaris afectats. A més a més, l'argument que sustenta la imposició d'aquest sistema d'impugnació²⁰² - que, en definitiva, es

²⁰¹ Com proclama la STS de 7.2.1977 (Arz. 685), "en nuestro ordenamiento jurídico es sistema común el de que la revisión jurisdiccional de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa, puede encaminarse, ya a una declaración de disconformidad entre el acto impugnado y la normatividad en la que ha de encuadrarse, con la consecuencia de su anulación, ya al reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en virtud de concretos fundamentos legales que señalen la existencia de un derecho vulnerado, con diversas consecuencias como la de restablecimiento de aquello y la indemnización".

²⁰² Normalment, els perjudicis es limiten a la pèrdua de punts que es pot derivar de la minusvaloració de determinades parcel·les aportades a la concentració (cosa que perjudica als propietaris que les han aportades) o de la sobrevaloració d'unes altres (cosa que perjudica als propietaris als quals els siguin atribuïdes com a finques de reemplaçament). Però també pot esdevenir que una defectuosa tramitació de la investigació de la propietat atribueixi determinada parcel·la a un propietari diferent del que n'era el legítim titular, especialment quan aquest viu lluny de la zona de CP. D'acord amb l'art. 232 de l'LRDA, el reconeixement *a posteriori* dels drets no reconeguts a les BDF només podrà ésser reclamat davant els tribunals civils (cosa que comporta tantes despeses i tantes molèsties que els legítims propietaris poden arribar a la conclusió de què no els surt a compte reivindicar els seus drets, especialment si, per manca d'escripturació de la parcel·la, no tenen cap garantia de guanyar el judici, davant la presumpció de certesa i objectivitat que empara els actes administratius en general i les BDF en particular). I al mateix resultat negatiu pot conduir l'atribució d'una parcel·la a propietari desconegut, puix que, passats els cinc anys que preveu l'art. 205 de l'LRDA, la finca passarà al Patrimoni de l'Estatm extrem aquest ja apuntat indirectament en la STC 58/1982, de 27 de juliol, FJ 3r (al referir-se a la destinació prevista per als anomenats "bienes mostrencos", i confirmat explícitament en la STC 150/1998, de 2 de juliol, FJ 3, relativa a l'LCP-CYL de Castella i Lleó.

basa en la necessitat de protegir la concentració ja feta - cau per la seva pròpia base, al comprovar que el propi legislador ja ha adoptat mesures alternatives prou dràstiques per evitar que els interessos privats desmereixin l'interès general. Vet aquí dos exemples:

- Pel que fa a la impugnació de les BD, l'art. 232 preveu que els titulars de drets no reconeguts a les BDF els poden reclamar prop dels tribunals civils; però puntualitza que només podran fer efectius els drets que els hi siguin reconeguts "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". És a dir, que aquest reconeixement judicial de drets mai pot arribar a destruir la CP ja feta ni a destorbar les tasques de concentració en curs.

- Pel que fa a la impugnació de l'acord de CP, l'art. 218.2 encara va més lluny, i, en ares a la garantia de la concentració ja feta, autoritza el poder executiu a inaplicar les resolucions jurisdiccionals que estimin els recursos contenciosos administratius presentats contra l'acord: "El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiese causa legal para ello, la suspensión o inejecución del fallo".

A banda de què aquesta previsió legal suposa un atac frontal als principis constitucionals de sotmetiment de tota l'actuació administrativa al control dels tribunals (art. 106.1 en relació a art. 103 CE) i d'efectivitat de la justícia (art. 24.1 CE), el que ningú pot negar és que amb ella queda totalment garantida la conservació de la CP ja feta, puix que, segons el precepte legal de referència, ni tan sols els tribunals poden obligar l'Administració gestora a refer allò que ja estava concentrat. Per molt que els tribunals decideixin la retroacció de les actuacions, si la Llei autoritza el poder executiu a expropiar - o fins i tot, a deixar sense efectes - els drets reconeguts en les sentències, sembla obvi que la CP ja feta no hi corre cap perill.

En resum, podem dir que el peculiar sistema d'impugnació de la CP és negatiu (perquè supedita els drets dels interessats a les conveniències de l'Administració gestora) i innecessari (perquè l'LRDA ja preveu prou mesures per a garantir la conservació de la CP ja feta), alhora que planteja seriosos dubtes de constitucionalitat (com palesa la jurisprudència sobre l'art. 218.1 de l'LRDA analitzada *infra*). I si això es així, no té per què perpetuar-se en el temps una especialitat d'impugnació tan denostable.

És aquest el motiu pel qual considerem que, no sols la revisió d'ofici (ja prevista en l'art. 212 de l'LRDA), sinó tot el sistema d'impugnació dels actes de la CP, s'hauria de reconduir cap al sistema general d'impugnació dels actes de les administracions públiques. A aquest objecte, fóra aconsellable que la nova regulació d'aquesta millora fes una remissió genèrica a la legislació general que regula la impugnació dels actes administratius²⁰³ en via administrativa (LJRAPPAC) i en seu jurisdiccional (LJCA).

Si es fes així, els propietaris gaudirien d'una justícia més efectiva, els tribunals podrien exercir un control més eficient sobre la totalitat de l'actuació de les administracions gestores, i la millora de CP no se'n ressentiria gens ni mica.

Dit sigui això *de lege ferenda*. En qualsevol cas, hem de matisar que, inclús *de lege lata*, la regulació de l'LRDA que aquí ens ocupa ja no es pot interpretar com es feia durant l'etapa preconstitucional, puix que la Constitució ha sotmès aquest peculiar sistema d'impugnació al doble condicionament del dret fonamental a la justícia efectiva deguda ex art. 24.1 CE i de la plenitud del control jurisdiccional sobre l'actuació administrativa ex art. 106 CE.

²⁰³ Així s'esdevé ja a Àustria, havent estat avalada aquesta fórmula jurídica pel TEDH, que, en les dues sentències dictades el 23 d'abril de 1987 en matèria de CP (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*, punt 55, i REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*, punt 23), remarca que "la procédure devant les commissions de la réforme agraire obéit à la loi fédérale sur la procédure agricole ..., dont l'article 1er précise que la loi générale sur la procédure administrative s'applique ... en l'espèce et sous réserve des modifications et compléments prévus par la loi fédérale" (punt 55), sens perjudici de què la seva aplicació en via administrativa correspongui a les comissions de reforma agrària.

La jurisprudència dels darrers anys²⁰⁴ incideix molt en aquest doble condicionament constitucional, que cal remarcar especialment, perquè contrasta amb els precedents que s'han donat en anteriors etapes de la gestió de la CP, quan l'Administració gestora considerava l'especialitat del procediment de CP com una mena de cuirassa protectora front al control judicial de les seves actuacions²⁰⁵.

Aquells plantejaments tan reacis al control judicial han estat superats, per bé que encara hi ha sentències en què el TS es queixa de la manca de col·laboració rebuda de la corresponent Administració gestora, prova evident de què hi romanen reticències entre els responsables d'eixes administracions. I tanmateix, resulta patent que, si més no de 1978 ençà l'especialitat del procediment de CP ja no pot ésser utilitzada per a sostroure al control dels tribunals eixes actuacions administratives.

2.10.3 Aplicabilitat a la CP d'altres tipus de recursos

Quan hom parla de la impugnació dels actes administratius de la CP, es fa esment tan sols del recurs d'alçada en seu administrativa i del contenciós administratiu en seu jurisdiccional, perquè són aquestes les dos úniques formes d'impugnació referenciades al *ius specialis* de l'LRDA. Tanmateix, creiem que l'anàlisi sistemàtica d'aquest text legal, en relació al conjunt de l'ordenament constitucional, permet inferir que hi ha aquests altres recursos que també són admissibles en aquest àmbit:

a) El recurs potestatiu de reposició

El fet de què aquest recurs administratiu hagi esdevingut potestatiu fa que les administracions gestores de la CP ometin fer-ne referència als peus de recurs de llurs resolucions administratives. I tanmateix, és una opció més que el legislador ha posat a l'abast de tots els administrats, en seu administrativa.

La viabilitat jurídica de la interposició d'aquest recurs està garantida per l'art. 116, en relació en l'art. 107, de l'LRJAPPAC, en virtut del qual "los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo".

Hom podria contraargumentar que aquesta forma d'impugnació no és aplicable als processos de CP perquè no està prevista en el *ius specialis* de l'LRDA. Si aquest criteri d'exclusió fos vàlid, també ho seria per a excloure de l'àmbit de la CP el recurs extraordinari de revisió, que, com veurem tot seguit, hi ha estat explícitament admès pel TS, en la seva STS de 28.4.1982 (Arz. 2477).

D'altra banda, el precepte en qüestió es refereix als actes administratius en general, raó per la qual, aplicant-hi el principi general segons el qual on la llei no distingeix no hem de distingir, hem d'entendre que també es refereix als actes de la CP.

Finalment, no podem oblidar que la pròpia LRJAPPAC estableix dues disposicions que no ofereixen cap dubte al respecte: en primer lloc, l'art. 1 determina l'àmbit d'aplicació d'aquesta norma legal, puntualitzant que regula les bases de l'actuació administrativa de totes les administracions públiques; i en segon lloc, la disposició addicional tercera d'aquesta llei ordena adequar-hi totes les normes que estableixen un *ius specialis* en matèria procedimental.

b) El recurs extraordinari de revisió

²⁰⁴ Vid., ad exemplum, les STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), 12.3.1998 (Arz. 3490) i 5.2.1998 (Arz. 430).

²⁰⁵ Vid. la STS de 19.5.1966, Cdo. 3 (Arz. 5522). La constatació que s'hi fa de què "plantea el abogado del Estado la inadmisibilidad del recurso ... porque entiende que se impugna materia discrecional en que corresponde decidir sólo a la Administración" demostra com han canviat les coses al nostre país des que es va aprovar la Llei de concentració parcel·laria de 8 de novembre de 1962, el contingut de la qual s'ha refós a l'LRDA. Es una prova més de la necessitat de renovar aquest text per tal d'adequar-lo a la Constitució.

Els arguments emprats per a justificar la nostra convicció de la viabilitat jurídica del recurs potestatiu de reposició en matèria de CP ens serveixen per a defensar idèntic criteri respecte al recurs extraordinari de revisió, tal com està concebut en l'art. 118, en concordança amb l'art. 107, de l'LRJAAPPAC, a tenor del qual, "contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución".

Val a dir que l'aplicabilitat del recurs extraordinari de revisió a la CP ja va ésser confirmada fa molt de temps pel TS, front al criteri en sentit contrari que aleshores defensava l'Advocacia de l'Estat, els arguments de la qual - fonamentats bàsicament en la naturalesa extraordinària del recurs - varen ésser desautoritzats contundentment per l'alt tribunal, en la STS de 28.4.1982 (Arz. 2477). Encara que ha costat, sembla que a la fi la doctrina científica comença a admetre la idea²⁰⁶.

Un cop aclarit això, cal fer les següents puntualitzacions de caire general:

- En primer lloc, cal recordar que aquest tipus de recurs només es pot emprar per a impugnar les resolucions que esgoten la via administrativa.

- En segon lloc, no totes les resolucions que han assolit la fermesa administrativa són susceptibles de recurs de revisió, sinó que únicament ho són aquelles en les quals concorre alguna de les següents causes taxades: l'error de fet que resulti de la pròpia resolució o de documents apareguts posteriorment; la fonamentació de la resolució en proves declarades falses per sentència judicial ferma; i la declaració, mitjançant sentència judicial ferma, de què l'acte administratiu s'ha dictat com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, frau o altre tipus de conductes punibles. No cal dir que aquestes causes habilitadores s'han d'interpretar restrictivament, atès el caràcter excepcional d'aquest recurs.

- Finalment, interessa remarcar (perquè és un detall que havia passat inadvertit en la redacció originària del precepte) que, a la vista de la nova redacció de l'art. 118 de l'LRJAPPAC - establerta per la Llei 4/1999, de 13 de gener -, l'òrgan competent per a resoldre aquest recurs extraordinari és el mateix òrgan administratiu que hagi dictat la resolució objecte d'impugnació.

c) El recurs especial de súplica

Encara que *prima facie* pugui semblar el contrari, hem de remarcar que l'LRJAPPAC no descarta totalment el recurs de súplica, que és un recurs especial que es presenta en seu administrativa.

Certament, aquesta fórmula d'impugnació no apareix a les seccions que aquesta norma dedica a la regulació sistemàtica dels recursos administratius. Però, si més no, podem considerar que les lletres c) - incís "salvo que una Ley establezca lo contrario" - i d) ("Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca" de l'art. 109 de l'LRJAPPAC²⁰⁷ constitueixen sengles

²⁰⁶ Vid., *ad exemplum*, Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *Recursos en concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela i Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1995, p. 79. En principi, sembla voler negar l'evidència de la procedència del recurs de revisió dins l'àmbit de les actuacions de CP, assegurant que "una vez resueltos [es refereix als recursos administratius contra l'acord de CP] solo cabe la interposición de un contencioso". A la fi, però, reconeix que el recurs de revisió també hi és viable.

²⁰⁷ Encara que pugui semblar un xic forçada, aquesta interpretació vindria avalada per la disposició addicional 15a de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, a tenor de la qual, "ponen fin a la vía administrativa, salvo lo que pueda establecer una Ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 109 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los actos y resoluciones siguientes: ...". Es a dir que, *a sensu contrario*, s'ha d'entendre que, en els supòsits esmentats, les resolucions afectades no posen fi a la via administrativa, i poden ésser sotmeses al recurs especial de súplica, quan així ho prevegi la normativa vigent. Aquesta eventualitat ja s'ha donat a la pràctica, tant a nivell de legislació administrativa de caire general (*vid.*, *ad exemplum*, l'art. 86.1 de la Llei catalana 13/1989, de 14 de desembre, d'Organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya) com en el cas específic de la regulació

escletxes legals, en base a les quals hi ha la possibilitat de què la normativa sectorial reconegui la possibilitat del recurs especial de súplica.

Val a dir que l'LRDA no preveu aquest tipus de recurs. Tanmateix, res impedeix que el prevegi la futura regulació de la CP, per la qual venim maldant.

d) El recurs extraordinari de cassació

Pel que fa a la via jurisdiccional, hem d'assenyalar que el sistema de recursos en matèria de CP no s'esgota en el corresponent tribunal autonòmic. Les sentències dels TSJ també són susceptibles del pertinent recurs de cassació prop del TS, que, de fet, ja ha intervingut en la matèria en algunes ocasions.

De totes maneres, hem de puntualitzar que l'admissibilitat d'aquest recurs - que, com remarca la STS de 31.7.2000 (Arz. 6492), és de naturalesa extraordinària - resta supeditada als següents condicionaments, establerts per la jurisprudència que el propi TS resumeix al FJ 2 de la seva STS de 8.6.2000 (Arz. 6735):

1r) Infracció de norma estatal²⁰⁸: "el recurso de casación se ha de fundar en la infracción de normas no emanadas de los órganos de las Comunidades Autónomas".

2n) Transcendència jurídica de la infracció de norma estatal: "esa infracción ha de ser relevante y determinante del fallo de la sentencia".

3r) Prova de la infracció a càrrec del recurrent: "es el recurrente quien en el escrito de preparación del recurso de casación ha de justificar que la infracción de la norma no emanada de los órganos de la Comunidad Autónoma ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia".

El recurs de cassació només serà viable si concorren tots tres condicionaments jurídics. Però, si més no, és una possibilitat més de defensa dels drets i interessos legítims, que fins ara ha romàs infrautilitzada pels afectats per les actuacions de CP²⁰⁹ (pràcticament només usen aquests recursos les pròpies administracions gestores i els ajuntaments afectats²¹⁰), ja sigui per desconeixement d'aquesta via jurisdiccional o per considerar-la massa cara.

2.10.4 Fórmules alternatives de fer valdre els drets dels partícips de la CP

A l'hora de fer valdre els seus drets i interessos legítims, els afectats pels processos de CP no tenen per què limitar-se al sistema de recursos que preveu l'LRDA (ni, òbviament, als seus terminis²¹¹), sinó que, amb la nova regulació de la CP, també podrien tenir a la seva disposició les següents fórmules jurídiques alternatives, a les quals ens referirem més detingudament en altres epígrafs:

a) La mediació i l'arbitratge, fórmules extrajudicials de resolució de conflictes entre les administracions públiques i els ciutadans, que la nova redacció donada a l'art. 107.2 de l'LRJAPPAC pel punt 24 de l'art. 1r de la Llei 4/1999, de 13 de gener, preveu que es regulin

de la institució jurídica de la CP, com palesa l'art. 33.2 de l'asturiana LOADR.

²⁰⁸S'ha de matisar que l'art. 93.4 de l'antiga LJCA-56 ha estat substituït per l'art. 86.4 de la vigent LJCA de 1998, a tenor del qual les sentències que s'hi esmenten "sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora".

²⁰⁹Vid., *ad exemplum*, la STS de 16.3.2000 (Arz. 6723), que coneix d'un dels escassos recursos de cassació interposats per propietaris privats en matèria de CP.

²¹⁰Vid., *ad exemplum*, la STS de 31.7.2000 (Arz. 6492), que resol un recurs de cassació interposat per la "Diputación Regional de Cantabria", i la STS de 28.6.2000 (Arz. 6026), relativa al recurs de cassació d'un Ajuntament.

²¹¹Ens referim especialment al termini de 15 dies que estableix l'art. 213.1, *ab initio*, per a recórrer en alçada els acords adoptats per l'Administració gestora. Sembla poc discutible que aquest termini s'ha de considerar ampliat a un mes, puix que aquesta va ser una de les novetats introduïdes per l'LRJAPPAC de 1992 (havent quedat confirmada amb la promulgació de la Llei 4/1999, de 13 de novembre), a la qual s'han d'adaptar tots els procediments administratius especials que subsisteixen.

legalment (la futura regulació estatal de la CP que proposem seria una ocasió per a aplicar aquesta previsió legal al procediment especial de CP) com a formes alternatives a la resolució administrativa, per a l'acabament dels procediments administratius. No entrarem a qüestionar si la mediació i l'arbitratge constitueixen sengles sistemes d'impugnació o si són tan sols manifestacions d'una activitat administrativa. L'únic que ens interessa remarcar a aquest respecte és que, de 1992 ençà, s'obre als afectats pels processos de CP l'eventualitat de poder dirimir els seus conflictes amb l'Administració gestora per aquestes dues vies alternatives al sistema de recursos.

b) La intervenció del Defensor del Pueblo i de les figures afíns de les CA. Sens perjudici de les propostes *de lege ferenda* que formularem *infra* (entre les que figurarà la dotació a les CLCP de funcions de mediació i arbitratge, així com la creació de la figura del "Defensor dels partícips", en els processos de CP), la normativa vigent ja permet que els partícips de la concentració cerquin la protecció dels defensors del poble estatal i autonòmics²¹².

c) El recurs d'empara prop del TC, en cas d'indefensió i de vulneració de drets fonamentals, com el propi dret a la tutela judicial efectiva. El TC ja s'ha pronunciat en algunes ocasions sobre la constitucionalitat de diferents normes reguladores de la institució jurídica de la CP, com veurem més endavant²¹³. Però, a més a més, els partícips que considerin vulnerat algun de llurs drets fonamentals, com ara el dret a la tutela judicial efectiva, el dret a la intimitat, el dret a la protecció de les seves dades personals (recordis que el TC ha reconegut a aquesta protecció la naturalesa de dret fonamental), el dret a la igualtat, etc., també poden emprar aquesta forma de defensa, que constitueix una novetat - encara inexplotada en matèria de CP - de la Constitució espanyola de 1978.

d) El recurs prop del Tribunal Europeu de Drets Humans, amb seu a Estrasburg, que és un gran desconegut per als partícips dels nostres processos de CP, però que ja està intervenint molt activament en la tutela dels drets dels partícips afectats pels processos de CP de Suècia, Àustria, França, Holanda i altres països europeus²¹⁴, com tindrem ocasió d'examinar a l'analitzar la jurisprudència d'aquest tribunal internacional.

Com es veu, els partícips dels processos de CP tenen al seu abast un ventall de possibilitats de defensa jurídica de llurs drets i interessos legítims molt més ample del que va preveure inicialment el legislador estatal.

Aquesta manca de referència de l'LRDA a les fórmules alternatives que venim d'esmentar fa que ni la dogmàtica jurídica ni els experts en la matèria hagin fet mai una completa exposició de totes aquestes opcions de defensa. Les administracions gestores, al seu torn, tampoc es preocupen d'assabentar els afectats per la CP d'aquesta variada graella d'opcions de defensa, bé sigui per desconeixement dels seus propis gestors, bé sigui perquè consideren que la seva explicació als interessats dificultaria les tasques de gestió, a l'afavorir la impugnació dels actes de l'Administració.

Al nostre parer, l'Administració gestora hauria d'ésser la primera interessada a exposar als afectats tot aquest ventall d'opcions, en primer lloc, perquè és la seva obligació (com totes les administracions, té l'obligació de facilitar l'exercici dels drets dels interessats, com estipula l'art. 35.i de l'LRJAPPAC), i en segon lloc, perquè legitimaria més la seva pròpia

²¹²Val a dir que, a nivell comunitari, cada cop es potencia més aquesta via de tutela, fins a l'extrem de què l'Agència Europea del Medi Ambient ja ha aprovat la Decisió de 20 de març de 2000 (DOCE L 216, de 26.8.2000), establint-hi un codi de bona conducta administrativa que obliga a afegir al peu de recurs de resolucions administratives "la posibilidad de recursos judiciales y reclamaciones al Defensor del Pueblo en las condiciones previstas en los artículos 230 y 195, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea" (art. 19.2), ben entès que "cualquier incumplimiento por parte de un funcionario de los principios establecidos en el presente Código podrá ser objeto de una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, de conformidad con el artículo 195 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo", (art. 26).

²¹³*Vid. inter alia*, les sentències del TC núms. 95/1986, de 10 de juliol, 150/1998, de 2 de juliol, i 127/1999, d'1 de juliol.

²¹⁴*Vid., ad exemplum*, la sentència del TEDH de 21.2.1990 (REF. 00000222), pel que fa a Suècia; la de 23.4.1997 (REF. 00000617), pel que fa a Àustria; la de 17.10.2000 (REF. 00007966), pel que fa a França; i la de 26.9.2000 (REF. 00001869), pel que fa a Holanda.

gestió davant els partícips, que d'aquesta manera comprovarien que hi ha la necessària transparència en la gestió. El contrari fóra entussodir-se en una actitud obscurantista, que no té cabuda en el nostre ordenament constitucional, que, com és prou conegut, parteix del principi de què les administracions públiques estan al servei dels ciutadans, i no a l'inrevés.

IV. TELEOLOGIA DE LA CP

1. Causes i finalitats tradicionals

1.1 Les dues causes típiques de la CP

Per a ésser verament competitives, les explotacions agràries han de tenir, primer de tot, una estructura física racionalitzada que minimitzi les despeses de producció. No la tenen les explotacions integrades per parcel·les diminutes i disperses, que tant abunden a Espanya.

El legislador espanyol ha intentat afrontar aquesta doble problemàtica de molt de temps ençà. Aquest era ja - com es reconeix a la STS de 20.7.1999 (Arz. 6526) - l'objectiu declarat de les lleis d'11 de juliol de 1866 i 3 de juny de 1868, que no varen reeixir en aquest aspecte, perquè no aportaven els instruments jurídics i tècnics necessaris per a resoldre tan greu problemàtica agrària. És per això que, ja a mitjans del segle XX, es promulgà la Llei de concentració parcel·lària de 20 de desembre de 1952, mitjançant la qual s'introduï a al nostre país la institució jurídica de la CP, eina especialitzada en la lluita contra el minifundisme i la dispersió parcel·lària. És obligat, per tant, que iniciem la nostra exegesi sobre la teleologia justificativa d'aquesta millora referint-nos a aquestes dues causes típiques.

1.1.1 L'atomització dels terrenys rústics

El minifundi, entès com a finca rústica de dimensions reduïdes, és el resultat d'una tendència històrica a la subdivisió de les finques d'una explotació agrària, que a cada país té les seves causes específiques²¹⁵. Pel que fa a Espanya, hi ha tingut una especial incidència x†' @ @ @ - c @ 5 @ ⇒ ⇒ 5 @ ⇒ ' c @ d x @ . : φ 2 @ ⇒ 3 U ⇒ @ @ U x @ c ' c @ ~ @ @ ⇒ @ ⇒ 3 5 @ ⇒ ' @ ⇔ U @ @ . : φ 2 ⇒ d . : φ 2 ' † @ @ @ ⇔ U @ c @ c @ c U T M 3 ^ ' c ' d x c @ » ¶ P É d @ † @ È Ì @ @ @ ü ⇔ U @ c @ @ és el motiu pel qual hi ha més minifundisme a les CA regides pel sistema hereditari del Codi civil que no pas a altres com ara Catalunya i els territoris regits pel "Fuero de Vizcaya"²¹⁶, on (com a Noruega, Gran Bretanya i altres països) regeix la institució de l'hereu.

L'objectiu de les particions hereditàries regides pel Codi civil és digne de tot respecte, perquè persegueix quelcom tant lloable com que tots els fills tinguin, a la mort dels seus pares, un mitjà de subsistència. Tanmateix, quan aquest criteri s'aplica generació rera generació, acaba provocant un efecte contrari al desitjat²¹⁷, perquè les finques que resulten de tantes divisions hereditàries arriben a tenir unes dimensions tan reduïdes que el seu conreu esdevé finalment antieconòmic²¹⁸, i, per tant, no garanteix els necessaris ingressos al seu titular.

Des d'aquesta perspectiva, per tant, podem afirmar que el règim successori del Codi civil té una repercussió nefasta sobre l'estructura de la propietat rústica, consideració que

²¹⁵ Vid., ad exemplum, Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *op. cit.*, p. 22. Aquests representants de l'Administració gestora de la CP de Suïssa observen que el minifundisme té aquest múltiple origen causal: "le transfert des terres de la propriété collective à la propriété privée, plusieurs siècles d'assolement triennal et le système successoral égalitaire issu de la Révolution française sont les principales causes du morcellement excessif du sol".

²¹⁶ Vid. Segundo HERRAÉZ GARCÍA, *Concentración parcelaria y mejora del medio rural*, "El campo", núm. 80, gener-febrer 1981, p. 37, i Milagros ALARÍO TRIGUEROS, *op. cit.*, p. 13, pel que fa, respectivament, al País Basc i als territoris regits pel Codi civil.

²¹⁷ L'exposició de motius de la Llei de concentració parcel·lària de 20 de desembre de 1952 ho denunciava tot dient que "la fragmentación de la propiedad rústica cada vez más intensa conforme transcurran las sucesivas generaciones, da origen a que este mal, sin freno de ninguna clase, se intensifique y extienda a regiones que hasta hace poco tiempo no lo padecían, agudizándose así incesantemente los perjuicios que de él se derivan".

²¹⁸ Cfr. Adela GIL CRESPO, *El "openfield" hispánico y su transformación por la concentración parcelaria*, "Boletín de la Real Sociedad Geográfica", núm. 108, 1972, p. 105.

compartim amb la doctrina clàssica²¹⁹. Tant el sistema legitimari, que reserva una part dels béns hereditaris per a cada un dels hereus amb dret a legitima, com especialment el règim successori *ab intestato*, que obliga a repartir la propietat entre els diferents fills del finat, condueixen indefectiblement a una excessiva parcel·lació de la terra i a la constitució d'un reguitzell de minifundis, la viabilitat econòmica dels quals és cada cop més difícil d'aconseguir. Es repeteix així el desgavell que ja es venia produint, de la Revolució de 1789 ençà a França, país en el que igualment - com diu COURTET²²⁰ - "*les terres sont partagées équitablement entre les héritiers directs*".

En qualsevol cas, el problema del minifundisme es presenta de forma molt més acusada al nostre país²²¹ que a la major part dels països comunitaris, no sols a hores d'ara, sinó ja en el mateix moment de l'adhesió. Les xifres que, en aquest sentit, aporta LAMO DE ESPINOSA²²² així ho confirmen abastament.

Pel que fa al Dret positiu, observem que, quan l'art. 171 de l'LRDA exposa les causes justificatives de la CP, no fa referència explícita al fenomen del minifundisme, sinó que es limita a preveure que "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad, se llevará a cabo la concentración parcelaria por razón de utilidad pública". Ara bé, això no implica la seva exclusió com a causa habilitadora de les actuacions de CP²²³. Més aviat sembla ser el resultat d'un simple lapsus del legislador - o, si es prefereix, d'una redacció poc reeixida -, però mai d'una exclusió, ni explícita ni tan sols implícita. No hem d'oblidar, a aquests efectes, que el minifundisme o atomització de la propietat rústica - que, en la seva manifestació extrema es coneix com "microfundisme" o "pulverització de la terra" -, és el principal problema a combatre a través de les actuacions de CP.

Així ho confirmen a l'uníson tant la doctrina científica²²⁴ - amb alguna rara excepció²²⁵ - com

²¹⁹ Vid., per tots, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 4 i s.

²²⁰ Gérard COURTET, *Le remembrement à Mandeure. Les prédateurs de la terre*, editat pel propi autor, Mandeure (França), 1990, p. 108. Apunta aquest autor francès que era millor el sistema anteriorment vigent, en el qual s'acostumava a instituir hereu el "*filis aîné*", per garantir continuïtat de l'explotació agrària, puix que "*avait l'avantage d'éviter le morcellement*". Amb el sistema hereditari vigent, en canvi, moltes explotacions agràries deixen de ser rendibles, amb el pas del temps, ja que, com lamenta aquest autor, "*au fil du temps, nous sommes très vite arrivés à un parcellement excessif*".

²²¹ La gravetat que ha adquirit a alguns el minifundisme endèmic és tan patent que la Asociación Amigos de Lumbrales, *Al paso*, "Amigos de Lumbrales", núm. 33, estiu de 2000, recolza la seva demanda de CP per a aquest municipi salmantí apel·lant al microfundisme que hi ha, que l'article exemplifica gràficament advertint amb sorna que "en no pocos casos, si un burro se echa, el rabo le sale fuera de propiedad tan amplia". Aquesta imatge recorda molt una altra que les publicacions oficials dels anys seixanta (vid., per totes, SNCPYOR, *Servicio Nacional ...*, op. cit., p. 38) atribuïen al Ministre d'Agricultura Rafael Cavestany, que es referia a "la contestación, trágicamente humorística, de un Ayuntamiento de la provincia de Santander a una pregunta formulada por el Ministerio de Fomento a fines del pasado siglo: "El mal de la parcelación es tan grave, que si no se le pone remedio, dentro de poco una gota de agua que caiga, caerá a la vez sobre dos fincas de distinto propietario, por lo menos".

²²² Cfr. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida...*, op. cit., p. 93. Segons aquest autor, en el moment de la incorporació espanyola a les comunitats europees, hi havia una superfície conreada de 97 milions d'hectàrees, repartides entre un total acumulat de 6,3 milions d'explotacions agràries. El promig de superfície per explotació agrària comunitària ja hi era de 14 hectàrees, cosa que no ha impedit que països com ara Alemanya, França, Bèlgica, Àustria, Suïssa i Luxemburg continuessin fent concentracions.

²²³ Tant si el minifundisme es presenta de forma aïllada (supòsit que s'esdevé quan les explotacions són d'una o poques finques de tamany reduït) com quan es presenta en unió simbiòtica amb la dispersió parcel·l·lària, és una lacra que s'ha de combatre amb les eines que el legislador posa en mans de l'Administració gestora. Així ho va entendre la doctrina de bell antuvi, com ho palesa l'estudi de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., p. 141, d'acord amb el qual, "si pensamos que una de las razones que se han alegado para justificar la reforma agraria ha sido la del fraccionamiento de la pequeña propiedad, comprenderemos la necesidad de acabar con el mismo, tanto se trate de minúsculas fincas que constituyen toda la base territorial de una explotación como cuando las distintas parcelas pequeñas estén atribuidas a un mismo propietario".

²²⁴ Vid. *inter alia*, Àngel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., p. 3, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, op. cit., p. 141 i 142, Aimé de LEEUW, op. cit., p. 97, Milagros ALARIO TRIGUEROS, op. cit., p. 13, Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., p. 9, 17 i concordants, i, més explícitament, José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de...*, op. cit., p. 118, per a qui la CP "aparece como un instrumento para la lucha contra el minifundio", de manera que "el fundamento de la concentración parcelaria es evidente: luchar contra el minifundio".

²²⁵ Miguel BUENO, *La reforma de las estructuras agrarias en las zonas de pequeña y mediana propiedad en España*, "Agricultura y sociedad", núm. 7, 1978, p. 147 a 149, assegura que "la base física de la propiedad y de la explotación agraria en este período [es refereix al moment històric de la

la jurisprudència, les quals citen sistemàticament l'atomització de la terra entre les causes que tradicionalment han justificat la intervenció pública en el dret de propietat dels terrenys rústics mitjançant la CP. Pel que fa en concret a la jurisprudència, la STS d'1.2.1984 (Arz. 1012) ja centrava les finalitats de la CP en "mejorar las condiciones de las explotaciones agrarias, eliminando el grave inconveniente de los minifundios dispersos y aislados". Poc després, la STS de 21.3.1985 (Arz. 1636) puntualitzava que la unificació de les parcel·les disperses "es precisamente la finalidad de las operaciones de concentración tendentes a eliminar la atomización y dispersión de las explotaciones agrarias". Més recentment, la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) ha ratificat aquesta pauta interpretativa, al reconèixer explícitament que "los fines de disminuir los minifundios ... para favorecer en lo posible las explotaciones agrarias, son por todos conocidos".

El mateix s'ha esdevingut més enllà dels Pirineus, com ho palesa MIQUEL-SCHMERBER²²⁶, segons el qual, a França, "*le remembrement rural est ... le remède apporté au parcellement excessif des terres, parcellement qui sévissait et sévit encore dans la plupart des régions de France*". El manual de gestió de les CLCP del Cantó suís de Vaud²²⁷ confirma que el minifundisme constitueix la causa substancial de les operacions de CP, assegurant que "*le remaniement parcellaire vise à réduire le morcellement de la propriété foncière en améliorant simultanément la forme des parcelles et en dotant les terrains d'un réseau rationnel de chemins et d'ouvrages nécessaires à la protection des sols*".

L'èxit de la CP espanyola en la lluita contra el minifundisme queda ben palès als dendrogrames comparatius dels censos agraris dels anys 1962 i 1982 que analitza RUIZ-MAYA²²⁸, arribant-hi a la conclusió de què cada cop hi ha més explotacions de tamany mitjà. Això significa que s'ha resolt a favor de la CP el dilema que plantejava anys enrera GIL CRESPO²²⁹, i la tasca concentradora està venent - especialment pel que fa a les terres conreades, que són les que aquí interessaven - a la indomable tendència nacional a la fragmentació del patrimoni agrari, propiciada pel sistema hereditari vigent a bona part d'Espanya.

1.1.2 La dispersió parcel·lària

La dispersió parcel·lària consisteix en la disgregació de les finques d'un propietari, en un gran nombre de parcel·les escampades per tot un terme o per diferents termes municipals.

La Llei de 20 de desembre de 1952 sobre concentració parcel·lària ja comptava amb aquesta problemàtica com una de les causes que justificaven la incorporació de la CP al nostre ordenament jurídic. La seva exposició de motius al·ludia als beneficis que se'n poden derivar en els territoris amb més dispersió parcel·lària, tot remarcant "las ventajas de todo orden que podrían alcanzarse mediante una inteligente política de mejoramiento de las explotaciones agrícolas fragmentadas".

El llibre del desè aniversari del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural²³⁰, al seu torn, es refereix a la concurrència d'ambdues problemàtiques - minifundi i dispersió parcel·lària -, bo i proposant la CP com el tipus d'actuació pública que millor hi podia fer front: "El fenómeno de la parcelación de las tierras puede presentar dos aspectos diferentes en el sentido estricto de la palabra: bien el de una división de la superficie agrícola en un gran número de propiedades o explotaciones excesivamente reducidas, o bien el de

introducción de la CP a España] se caracteriza ... más que por un problema de microfundio, por un problema de dispersión parcelaria". Més endavant, però, admet que "más del 73 por 100 de todas las parcelas catastradas tenían menos de media Ha", i acaba reconeixent que "el problema de la fragmentación y dispersión no era nuevo y sobre él se venía llamando la atención a todo lo largo del siglo pasado".

²²⁶J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement ...*, op. cit., p. 5.

²²⁷Vid. Jean-Robert SCHNEIDER et al., *Le remaniement parcellaire en ...*, op. cit., p. 3.

²²⁸Luis RUIZ-MAYA, *Evolución de la concentración de la tierra (1962-1982)*, "Agricultura y sociedad" núm. 44, juliol-setembre de 1989, p. 119, 134 i concordants.

²²⁹Adela GIL CRESPO, *El openfield hispánico y su transformación por la concentración parcelaria*, "Boletín de la Real Sociedad Geográfica", núm. 108, 1972, p. 113. Al 1972, aquesta autora reflexionava públicament sobre aquesta qüestió, manifestant que "otro problema que queda en pie es el de ver si la concentración frena definitivamente la división tradicional parcelaria". Deu anys després, les dades objectives dels censos agraris responien afirmativament a eixa qüestió.

²³⁰SNCPYOR, *Servicio nacional...*, op. cit., p. 15.

una dispersión de pequeñas parcelas que, en mayor o menor número, constituyen una sola propiedad o explotación. El primero de los aspectos indicados recibe normalmente el nombre de minifundio o microfundio; el segundo, también frecuentemente recibe el nombre de fragmentación o diseminación parcelaria".

Si el minifundisme és poc recomanable, per les nefastes conseqüències que se'n deriven per a l'agricultura, la dispersió parcel·lària tampoc hi aporta res de bo, ja que incrementa injustificadament les despeses de producció i genera inútils pèrdues de temps, amb la qual cosa fa minvar innecessàriament el rendiment econòmic de les explotacions agràries.

De fet, aquest ha estat considerat com el veritable problema de l'agricultura espanyola, de molt de temps ençà i va ésser el principal motiu pel qual es va introduir en el nostre ordenament jurídic la institució de la CP. Així ho manifestà expressament el promotor de la primera llei de CP, l'aleshores Ministre d'Agricultura, Rafael Cavestany, el qual, en el seu discurs parlamentari presentà la dispersió parcel·lària en aquests dramàtics termes: "... he aquí que con una escandalosa vivacidad salta con violencia a primer plano el gran problema del campo, el más agobiante, el más urgente, el que nos abrumba con su presencia acuciante, el que se había ido planteando a través de más de un siglo detrás de la nube de humo de los falsos problemas...". Per això es promulgà la Llei de CP de 20 de desembre de 1952, que l'esmentat polític presentà al Congrés amb aquests mots: "Se trata, señores Procuradores, del problema que plantea la difusión parcelaria en el campo español y que haya impellido al Ministerio de Agricultura a proponer medidas urgentes, pacientemente meditadas"²³¹.

El pitjor que pot passar, en tot cas, és que ambdós problemes - el minifundisme i la dispersió parcel·lària - es produeixin conjuntament, és a dir, que hi hagi una accentuada dispersió de les explotacions agrícoles en múltiples parcel·les de dimensions reduïdes. Quan això s'esdevé, se'n deriven greus inconvenients, tant des de la vessant socioeconòmica com des de la vessant jurídica:

- Des de la vessant tècnica, social i econòmica, aquest doble fenomen suposa un obstacle per a la modernització del món agrari, atès que dificulta el desenvolupament tècnic, la mecanització del camp i la racionalització de les explotacions agràries, alhora que obliga a fer-hi desplaçaments freqüents entre les diferents parcel·les d'una mateixa explotació, complica l'aplicació dels tractaments fitosanitaris i encareix la transformació dels terrenys de secà en regadiu. En definitiva, fa que les explotacions agràries perdin competitivitat, la qual cosa contribueix a l'empobriment de la pagesia, així com a l'augment del desequilibri entre les rendes agràries i les de la resta dels sectors econòmics, provocant així l'abandonament de les tasques agràries per part del jovent.

- Des de la vessant jurídica, la dispersió parcel·lària unida al minifundisme sol derivar en una inesgotable font de conflictes entre els diferents propietaris, que s'acaben enfrontant per problemes de llinars, de servituds pas, de l'ús de l'aigua, etc. A més a més, dificulta la identificació de les parcel·les, atès que les referències de les escriptures solen ésser poc definitòries respecte al contorn físic de les finques escripturades. D'altra banda, multiplica les servituds predials (de pas, d'aqüeducte, etc.). Finalment, dificulta i encareix les transmissions patrimonials i complica el control del Registre de la Propietat.

És quan concorren ambdues problemàtiques quan més és necessària la CP, com modalitat d'intervenció pública sobre les estructures agràries, que té com a objectiu la reorganització de la propietat, per tal d'assegurar-hi la competitivitat de les explotacions agràries. És això el que estableixen l'art. 173 de l'LRDA i els concordants de les lleis autonòmiques de CP²³². Similars previsions s'inclouen en les regulacions de la institució de la resta dels països que apliquen aquesta millora agrària²³³, així com en les recomanacions de la FAO²³⁴.

²³¹Cfr. SNCPYOR, *Servicio nacional ...*, op. cit., p. 5.

²³²Cfr. Elena IGLESIAS PINEIRO, *Condicionantes ambientales ...*, p. 88. Aquesta autora es refereix en concret a la gallega LCP-GAL, però el mateix podríem dir de totes les regulacions autonòmiques de la CP.

²³³En aquest sentit s'orienta l'art. 1r de la luxemburguesa LCP-LUX, que justifica les actuacions de CP en base a la necessitat de fer front a eixa doble problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària, establint a l'efecte que "*afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation*

1.2 Finalitats tradicionals de la CP

1.2.1 Teories doctrinals sobre la teleologia de la CP

Sobre les finalitats de la CP s'han escrit tota mena de teories, des de les que coincideixen amb la teleologia prevista pel legislador estatal fins a les que són fruit d'elucubracions doctrinals de difícil encaix en el règim jurídic vigent, passant per teories tan sorprenents com la de Arturo BORRUEL, al parer del qual la CP no tindria més objectiu que aconseguir la més adient classificació de les terres²³⁵.

En els primers temps de la CP espanyola - quan encara no s'havien establert els trets definidors de la CP, perquè només es disposava d'una llei aprovada amb caràcter provisional i elaborada amb caràcter d'urgència -, BALLARIN MARCIAL²³⁶ ja va albirar que el principal objectiu de la CP havia de ser el foment d'explotacions agràries de tamany mitjà allunyades simultàniament de les antitètiques problemàtiques del minifundisme i del latifundisme. Val a dir que aquesta finalitat de superació de l'atomització, augmentant la superfície conreable de les explotacions agràries, però sense arribar mai a l'extrem contrari dels latifundis, no apareix recollida explícitament en cap precepte de l'LRDA. Així i tot, una anàlisi sistemàtica d'aquesta norma amb la resta de l'ordenament jurídic ens confirma que hi roman subjacent, perquè no hom podria entendre que l'Administració pública dugués a terme una reordenació de la propietat que, alhora que resolgués el problema de l'atomització i la dispersió parcel·l·ària, en creés un altre que igualment impedís la racionalització les explotacions agràries, cosa que s'esdevindria si es configuressin les finques de reemplaçament com a latifundis.

Poc després, GOMEZ GOMEZ-JORDANA²³⁷ reconeixia en l'augment de la productivitat la finalitat essencial de la CP, defensant que aquesta millora "se propone ante todo aumentar la productividad de las explotaciones ya existentes". Com ell diu, aquest objectiu i el de la reducció de les despeses d'explotació (avantatge que igualment reconeix la doctrina fora d'Espanya²³⁸) són la millor contribució de la CP a la competitivitat de les explotacions.

Als anys setanta, DE LOS MOZOS²³⁹, després d'enaltir l'optimització dels recursos públics invertits que s'aconsegueix amb la CP (en comparació als escassos fruits que reconeix a la colonització, malgrat els cabals públics que s'hi van abocar), atribueix a aquesta institució una doble finalitat, apuntant que, d'una banda, "aparece como un instrumento para la lucha contra el minifundio", i, de l'altra, persegueix "la concentración de empresas para obtener una unidad de explotación óptima". Més recentment, RAMOS PRIETO²⁴⁰ insisteix en el caràcter tècnic i econòmic de la millora, assegurant que va néixer "con una finalidad más económica y técnica, al considerarla premisa básica para integrar toda nuestra agricultura, y,

plus économique des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi, et en évitant dans la mesure du possible, de porter atteinte au milieu naturel, au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées".

²³⁴Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Carta del campesino. Declaración de principios y programa de acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural*, edició electrònica. Aquesta declaració de principis internacional recomana endegar les actuacions de CP "en los países donde la eficiencia productiva se vea entorpecida por una grave fragmentación de la propiedad".

²³⁵Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, op. cit., p. 45. Segons aquest autor, "Con la concentración parcelaria lo que se pretende desde su inicio es disponer de una clasificación de tierras en diversas categorías; aplicar un valor a cada una de ellas, y disponer, por tanto, de una valoración tanto de las tierras aportadas por cada propietario como de las que potencialmente pueden recibir". Per la nostra banda, caldria puntualitzar que la classificació no és una finalitat *per se* de la CP - ni molt menys la finalitat cabdal -, sinó que és tan sols una simple tècnica instrumental que contribueix a la consecució de les veritables finalitats de la CP.

²³⁶Alberto BALLARIN MARCIAL, *Introducción al estudio de ...*, op. cit., p. 77.

²³⁷Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, op. cit., p. 9 i 18.

²³⁸Vid., per tots, Marie LOTTON, *L'aménagement foncier, un enjeu pour l'espace rural*, Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, Rennes (França), 1992, que quantifica eixa reducció de costos, indicant que, gràcies a la CP, "l'agrandissement des parcelles engendre une amélioration considérable des conditions de travail et une économie annuelle d'un minimum de 500 F/hectare, soit 15.000 F pour une exploitation de 30 hectares".

²³⁹José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 116 i s.

²⁴⁰Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., p. 484.

en este caso concreto la de las zonas donde predominaba la excesiva fragmentación de la tierra, en un sistema de producciones racionalizadas".

En canvi, POBLET MARTÍNEZ²⁴¹ considera superada aquesta finalitat productivista, entenent que el foment de la productivitat ha desaparegut de tots els documents comunitaris elaborats a partir de la reforma de 1992. Sense arribar a una afirmació tan radical, certament, ja han quedat molt enrera els plantejaments ultraproductivistes dels temps de JOVELLANOS²⁴² i que les darreres tendències del Dret comunitari - des de la reforma de la PAC de 1992, però sobretot a partir de l'Agenda 2000 - apunten a una moderació de l'afany productivista de les explotacions. Això no vol dir que els professionals agraris hagin de renunciar a la productivitat, perquè, d'una banda, l'art. 33 (antic art. 39) del TCE encara segueix considerant com a primera finalitat de la PAC "incrementar la productivitat agrícola", i, de l'altra, l'art. 173 de l'LRDA segueix imposant el foment de les explotacions agràries competitives com la finalitat primordial de la CP²⁴³. En tot cas, hem de fer l'advertiment de què ja es comencen a aixecar algunes veus que s'oposen a les noves tendències de la PAC, argumentant que la limitació de la productivitat agrària en el si de l'UE només beneficia als nostres competidors, i molt especialment als EUA. Aquesta és l'opinió de LAMO DE ESPINOSA, el qual empra un argument comparatiu que ens hauria de fer reflexionar molt serenament sobre la necessitat d'impulsar encara més, en les actuals circumstàncies, les actuacions de CP²⁴⁴: "La diferente competitividad entre la agricultura europea y la norteamericana... nace de la dimensión (diez veces superior la última) ...".

D'altra banda, fora de l'àmbit comunitari, hi ha molts països que encara no tenen garantida la seva autosuficiència de productes alimentaris. Per tant, l'augment de la productivitat de la CP no ha d'ésser vist com una finalitat vergonyant, sinó com un dels grans avantatges que aquesta millora pot aportar també als països subdesenvolupats i als que es troben en vies de desenvolupament. La proposta d'aplicació de la CP a Java (Indonèsia) i a Nigèria, que formula l'assessor del Banc Mundial John S. SPEARS²⁴⁵, és una evidència de com la CP pot contribuir a la reducció de la fam al món.

Al marge d'això, la més original de les teories teleològiques que hem trobat en la dogmàtica espanyola és la que ha enunciat BERMEJO LATRE²⁴⁶, el qual assegura que la finalitat de la CP és la de "sentar las bases físicas de una reconversión industrial-agraria". No negarem que aquesta seria una bona finalitat a afegir a la CP (de fet, una idea similar forma part de les nostres propostes de noves comeses per a la CP); però entenem que, *de lege lata*, no té cap fonament assegurar que aquest sigui l'objectiu essencial de la CP.

Fugint d'aquestes elucubracions mentals, la doctrina internacional ens ensenya que la teleologia de la CP és molt més senzilla d'exposar. Així, SCHMERBER²⁴⁷ exposa ben planerament que la CP té com a finalitat fonamental l'augment del rendiment econòmic de les explotacions agràries, i, comparant la legislació francesa amb l'espanyola, PINTO FERREIRA²⁴⁸ afirma que "*ce processus vise à la simplification des conditions d'exploitation et*

²⁴¹ María José POBLET MARTÍNEZ, *Concentración parcelaria en Aragón. Incorporación de medidas ambientales a los proyectos de concentración parcelaria*, "Agricultura", núm. 62 (729), 1993, p. 296.

²⁴² Segons aquest prohoms del segle XVIII, l'única finalitat de les lleis agràries és "aumentar, por medio del cultivo, la riqueza pública hasta el sumo posible" (vid. Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de ...*, op. cit., p. 10).

²⁴³ Com diu la STS de 16.1.1997 (Arz. 575), "la concentración parcelaria ... es un procedimiento administrativo que tiende a la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuados".

²⁴⁴ Jaime LAMO DE ESPINOSA. *La década perdida...*, op. cit., págs. 102 y 115.

²⁴⁵ Vid. John S. SPEARS, *¿Pueden la agricultura y la silvicultura coexistir en los trópicos?*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura y productos forestales", vol. 32, núm. 128, 1980.

²⁴⁶ Vid. José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, op. cit., p. 500. Desconeixem d'on s'ha pogut treure tan estranya teoria, perquè la teleologia de la CP, en el règim jurídic de l'LRDA (que és el que s'hi esmenta com a punt de referència), està exposada diàfanament en l'art. 173, en el qual no apareix ni la més remota referència a una eventual "reconversión industrial-agraria".

²⁴⁷ Segons J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement ...*, op. cit., p. 63 i 105, "*le but poursuivi par le législateur est d'améliorer les possibilités de rendement des propriétés agricoles*". Es fonamenta, a aquests efectes, en l'art. 19 del *Code rural* francès, a tenor del qual, "*le remembrement ... se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées*", puntualitzant que "*il a pour but exclusif d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis*".

²⁴⁸ Claudia PINTO FERREIRA, op. cit., *notion* 14.

à une amélioration agricole ou d'utilisation spatiale". Bàsicament, hi estem d'acord, la qual cosa no ens impedeix propugnar una reforma dels objectius de la institució, de manera que es pugui aprofitar l'avinentsa de la CP per a fer tota mena de millores a la zona afectada, per tal de poder-hi optimitzar els recursos econòmics que s'hi apliquen.

1.2.2 Criteris teleològics que s'infereixen de la jurisprudència

La jurisprudència espanyola s'ha ocupat de les finalitats de la CP en moltes de les seves sentències, de 1950 ençà. La doctrina legal emesa a aquest respecte pel TS es pot resumir, al nostre parer, en els següents criteris hermenèutics:

1r) La finalitat cabdal de la CP és la reordenació de la propietat

Si en algun aspecte del procediment especial de CP es pot dir que el TS ha mantingut un criteri hermenèutic homogeni i unitari, ha estat justament en el de la consideració de què la finalitat essencial d'aquesta millora és la reordenació de la propietat fundiària. Les sentències dels anys setanta²⁴⁹ repetien incessantment que la finalitat de la CP "no es otra que la de adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra, y cultivo a la de las parcelas aportadas". Aquesta pauta interpretativa emanada de la jurisprudència es consolidà definitivament als anys vuitanta, amb les següents sentències:

- STS de 14.12.1983 (Arz. 6342), el Cdo. tercer de la qual es refereix a "la finalidad esencial de la concentración parcelaria", concretant que aquesta finalitat cabdal "es la reorganización de las propiedades rústicas".

- STS d'1.2.1984 (Arz. 1012), que especifica que "sus fines no son otros que los ya apuntados de mejorar las condiciones de las explotaciones agrarias (finalitat mediata de la CP), eliminando el grave inconveniente de los minifundios dispersos y aislados" (finalitat immediata).

- STS de 5.2.1985 (Arz. 994), que resumeix la jurisprudència vigent, assegurant que "con estas operaciones se persigue principalmente la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, sustituyendo la dispersión de parcelas por la concentración en un coto redondo, o en el menor número posible, equilibrando el valor de lo aportado con el de lo adjudicado, suprimiendo explotaciones antieconómicas y emplazando las nuevas fincas de forma que su explotación pueda efectuarse de la manera más idónea".

- Aquesta és també la filosofia de la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), que bo i advocar pel principi d'intervenció mínima de l'Administració gestora en el patrimoni dels interessats, el supedita a la finalitat reordenadora de la CP, en virtut de la qual aquell principi s'ha d'aplicar "siempre que se logre no obstante ello la reforma estructural de la propiedad rústica, que es el fin que se busca".

2n) Aital teleologia de la CP està presidida pels principis axiològics de "redimensión de las explotaciones y de equilibrio entre las fincas aportadas y las adjudicadas", com encertadament expressa la sentència de 10.2.1994 (Arz. 1021).

3r) Les finalitats secundàries esmentades en les lletres a) a e) de l'art. 173 de l'LRDA tenen un caràcter merament orientatiu per a l'Administració gestora de la CP, la qual no resta obligada a aconseguir plenament eixes finalitats en cada una de les concentracions (i molt menys a les finques aportades per cada un dels propietaris afectats) que dugui a terme, sinó que simplement està obligada a inspirar la seva actuació en aitals objectius legals.

En aquest sentit es manifesta, per exemple, la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), el Cdo. 1 de la qual indica que la redistribució de la propietat que comporta la CP s'ha de fer "teniendo en cuenta el principio general de igualdad de valor en el reemplazo proclamado en el artículo 173-a) de la Ley antes citada" (es refereix a l'LRDA). Aquest criteri es confirma en la STS

²⁴⁹ Vid., *inter alia*, les STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011) i 10.10.1978 (Arz. 3326).

d'1.2.1984 (Arz. 1012), en la qual el TS reprotxa al recurrent que pretengui imposar a l'Administració una interpretació literal de la lletra a) de l'art.

173, com si aquesta fos una finalitat fonamental de la CP, "cuando, como es notorio, los fines de esta institución van más allá de este particular, en la búsqueda de una parcelación de la tierra más racional, para su mejor cultivo y explotación, sin perjuicio de que el dato del cultivo de las fincas sea tenido muy en cuenta, e incluso en principio con carácter prioritario, frente a otros datos".

1.2.3 La teleologia de la CP en el règim jurídic de l'LRDA

Per la nostra part, entenem que, d'una anàlisi sistemàtica de l'LRDA, es poden deduir dos tipus de finalitats: les comunes a totes les actuacions previstes en la llei i les finalitats específiques de la CP. Ens n'ocuparem per separat.

1.2.3.1 Finalitats comunes a totes les actuacions de l'Administració agrària

Amb caràcter general, totes les actuacions públiques relacionades en l'art. 5.1 d'aquesta norma legal tenen dues finalitats comunes:

1a) La utilització del sòl rústic "en la forma que mejor corresponda a su naturaleza"

Tradicionalment, s'havia interpretat aquest objectiu, establert en l'art. 1r de l'LRDA, en el sentit de què la llei obligava a treure el màxim profit econòmic a les finques rústiques. En conseqüència, es considerava que l'augment de la productivitat era un objectiu inqüestionable, cosa que quedava confirmada per la referència de l'art. 2.1.a) a "la debida rentabilidad para el particular".

Amb la incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees, aquest objectiu s'ha hagut de reinterpretar en el sentit moderador ja apuntat, especialment des de la reforma de la PAC, que va canviar els inicials plantejaments productivistes per altres més ecocompatibles i més conseqüents amb l'objectiu del Tractat de Roma relatiu al desenvolupament sostenible. Atès que l'augment de la productivitat ha estat sempre un dels efectes més reconeguts de la CP, podria donar la impressió de què aquest replantejament teleològic obriria una esquadra en la línia de flotació d'aquesta institució jurídica. Tanmateix, no creiem que sigui aquesta la conclusió més assenyada a extreure-hi. Creiem, més aviat, que, lluny d'entendre que la CP s'ha quedat sense la seva principal raó de ser, el que s'ha de fer és replantejar la seva teleologia, adaptant-la als nous paràmetres que inspiren la PAC i el Dret comunitari en general, particularment pel que fa a la protecció del medi ambient, ben entès, d'altra banda, que només les CP ecocompatibles tenen accés al cofinançament comunitari.

És per això que considerem que, ara més que mai, l'objectiu de l'art. 1r de l'LRDA s'ha de posar en relació amb la tercera de les finalitats essencials que contempla l'art. 3 de la mateixa norma legal, a tenor del qual, "la acción del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario tendrá como fines fundamentales:...c) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras". La CP té en aquest darrer precepte un punt de recolzament legal de vital importància per a la seva projecció de futur. Això obliga a aplicar una concepció de la institució menys productivista i més respectuosa amb el medi ambient, amb el paisatge rural i amb la natura en general.

Estem parlant, doncs, d'una nova concepció de la CP, que, al nostre parer, és l'única viable a hores d'ara en el nostre entorn comunitari: la CP ecocompatible, per la qual venim maldant, a la vista dels criteris hermenèutics que - com més endavant tindrem ocasió d'exposar - s'infereixen del Dret comunitari, que, dit sigui de pas, consona perfectament amb les recomanacions expressades pel Consell d'Europa²⁵⁰.

2a) La implementació de la funció social de la propietat rústica

²⁵⁰ L'aposta del Consell d'Europa per la salvaguarda del medi ambient (incloent-hi el patrimoni arquitectònic) a les zones de CP, es fa especialment evident a les recomanacions núms. R (89) 5 de 13.4.1989, del Consell de Ministres, i 25 (1991) de 6.12.1991, del Comitè Permanent de la "Convención relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe", que més endavant estudiarem.

Aquesta segona finalitat general ja està implícita en l'art. 1r, *in fine*, de l'LRDA, en el qual es disposa que les activitats agràries s'han de dur a terme "con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional". L'art. 2n l'enuncia de manera més explícita, condicionant tota l'actuació de l'Administració agrària al "cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas", que el legislador concreta en tres manifestacions singulars: l'explotació de la terra amb criteris tècnics i econòmics adients, les millores necessàries per aconseguir la millor explotació dels recursos naturals disponibles a les finques i el respecte als drets dels treballadors de les explotacions agràries.

Aquestes previsions legals han quedat reforçades per l'art. 33.2 CE, que ha elevat la funció social de la propietat al rang constitucional, per bé que les exigències productivistes que tradicionalment s'han volgut veure en els dos primers articles de l'LRDA resten supeditades als condicionaments mediambientals que imposa l'art. 45 CE²⁵¹, d'acord amb el qual tothom té el deure de conservar "un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona", constituint la defensa i la restauració d'aquest medi ambient un manament constitucional per a tots els poders públics.

3a) La millora de la qualitat de vida al món rural

El TS ja té declarat que la finalitat social constitueix l'objectiu no sols de les actuacions de CP, sinó de totes les actuacions públiques de reforma agrària. Segons la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), per exemple, "la Concentración Parcelaria aspira a dar satisfacción a la finalidad social, lo que es propio de todo ordenamiento de reforma". A aquesta finalitat al·ludeix la lletra a) de l'art. 3r de l'LRDA, en virtut del qual, les actuacions de l'antic IRYDA (ara, de les CA) ha d'orientar-se a "la transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina".

Tot i que estem parlant d'una llei de l'any 1973 - en la qual es refonia, a més a més, la regulació precedent de la CP espanyola -, és de remarcar la clara sintonia que hi ha entre aquesta finalitat de millora del món rural i els plantejaments comunitaris nascuts de la cèlebre Agenda 2000, que més endavant comentarem.

4a) La constitució d'explotacions agràries viables

Expressada en la lletra b) del ja citat art. 3r de l'LRDA, en els termes de "la creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas", aquesta finalitat és la que més s'adiu als objectius innats de la CP, perquè, com intentarem demostrar tot seguit, en constitueix la finalitat primordial ex art. 173 LRDA.

1.2.3.2 Finalitats específiques de les actuacions de CP

En la configuració legal que estableix l'LRDA, la CP té atribuït des unes finalitats específiques, singularitzades respecte de les que comparteix amb les altres actuacions públiques que regula l'LRDA. Aquesta teleologia específica està integrada per una finalitat immediata i per tot un seguit de finalitats mediantes - totes elles de caràcter exclusivament agrari, d'acord amb la regulació i amb la jurisprudència vigents²⁵² -, que, al seu torn, es subdivideixen en una finalitat primària i altres d'instrumentals.

La finalitat immediata de la CP consisteix en la lluita contra el minifundisme i la dispersió parcel·lària, que, com ja hem vist, constitueixen les dues causes típiques i originàries de la CP, tant en el nostre com en qualsevol altre ordenament jurídic. Aquesta finalitat es palesa

²⁵¹Cfr. Fernando LÓPEZ RAMON, *Agricultura*, op. cit., p. 294.

²⁵²Ens remetem al que ja hem exposat al parlar del principi d'exclusivitat dels béns rústics. La jurisprudència insisteix molt en aquesta exclusivitat agrària. Així, la STS de 19.10.1995 (Arz. 7763) la confirma, tot referint-la en concret a una de les finalitats de la CP que aquí ens ocupen, quan, en el cas analitzat, comenta que "en ningún caso puede confundirse un Plan de Concentración Parcelaria con un Plan de Carreteras, habida cuenta las diferentes finalidades que con uno y otro se persiguen, agrícola con el primero, de viabilidad con el segundo". Cal recordar que, deu anys abans, la STS de 3.12.1985 (Arz. 975) havia confirmat íntegrament la sentència apel·lada, en la qual es declaraven exclosos de la CP uns terrenys del casc urbà "atendida la finalidad agraria que con ésta se persigue".

en l'art. 171.1 de l'LRDA - interpretat en el sentit més amunt apuntat -, a tenor del qual, s'ha de dur a terme la concentració "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad". L'art. 173, al seu torn, la dona per sobreentesa, al centrar la teleologia de la CP en la contribució a la viabilitat econòmica de les explotacions agràries.

Quant a les finalitats mediatas, podem establir - a la vista de l'articulat de l'LRDA i de la doctrina del TS que l'interpreta - que hi ha la següent gradació teleològica:

a) Finalitat primària

La finalitat primordial de la CP ha estat constituïda tradicionalment per la millora de la competitivitat de les explotacions agràries, mitjançant la remoció dels dos principals obstacles que s'hi oposen: el minifundisme i la dispersió parcel·lària.

A aquesta conclusió ens duu l'anàlisi conjunta dels arts. 171 i 173 de l'LRDA, ja que el primer esmenta les causes justificatives de la CP i el segon explicita que "la concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". És una conclusió que el TS avala totalment en la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), afirmant que "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias, sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo". L'essencial, per tant, a nivell teleològic, és que totes les CP contribueixin a millorar la base física de les explotacions agràries, per tal d'augmentar la rendibilitat de la terra i millorar així la viabilitat econòmica de les esmentades explotacions.

Aquesta finalitat cabdal de la CP espanyola ha estat reconeguda pel TS en moltes altres sentències, entre les que podem destacar les següents:

- La STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), que confirma la interrelació entre els arts. 171 i 173 de l'LRDA que venim d'exposar, en els termes següents: "El artículo 171 se limita a expresar que la concentración parcelaria se llevará a cabo en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad, precisando el artículo 173 que para mitigar tal excesivo fraccionamiento de la propiedad rústica, dicha institución perseguirá como finalidad primordial y esencial la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". Aquest criteri hermenèutic ha estat calcat a altres sentències dels anys noranta, com ara la STS de 4.11.1996 (Arz. 8265) i la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424).

- La STS de 4.3.1997 (Arz. 928), a tenor de la qual, la correcta interpretació de l'art. 173 "conduce a considerar que los sistemas referidos van dirigidos a ... agrupar la propiedad rústica excesivamente dividida, mediante la adjudicación a cada propietario, en equivalencia a sus múltiples parcelas, de una o varias fincas de reemplazo, ordenadas para su explotación ordenada y rentable".

- La STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), segons la qual, la finalitat essencial de la CP es "la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones para lograr una explotación más racional de los predios agrícolas objeto de la concentración".

Les regulacions autonòmiques de la CP confirmen aquesta teleologia. Així, per exemple, l'art. 47.1 de la LARA andalusa estableix que la concentració "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". Al seu torn, l'art. 1r de l'LCP-GAL gallega parteix de la consideració de què la CP es duu a terme "para promover la constitución y mantenimiento de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas". El legislador asturià regula la CP "con la finalidad de mejorar las explotaciones agrarias de la región, reordenando su base territorial e incrementando con ello su rentabilidad en orden al cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, tendiendo al óptimo uso de ésta" (art. 1.1 de l'LOADR), i el castellanolleonès basa principalment la teleologia de la CP en "promover la constitución de explotaciones económicamente viables" (art. 1 de l'LCP-CyL).

Val a dir que aquesta finalitat primordial no és una característica que singularitzi la CP espanyola, sinó que és la que atribueixen primordialment a aquesta millora les regulacions de tots els països del nostre entorn²⁵³.

Cal matisar que l'establiment de la millora de la competitivitat de les explotacions agràries com a finalitat primordial de la CP no pressuposa que la CP tingui com a principal objectiu afavorir els interessos privats. Aquesta fou la interpretació que va dur la doctrina clàssica a encaixar la CP en el marc del Dret civil. Però, al nostre parer, era una lectura equivocada, puix que la CP té una finalitat essencialment pública, que es dedueix paladinament de l'art. 171.1, a tenor del qual, la CP es duu a terme "por razón de utilidad pública". A més a més, ho confirma l'art. 172.a), d'acord amb el qual els decrets de CP han d'incloure preceptivament la corresponent "declaración de utilidad pública". El TS també n'ha fet la mateixa lectura, com es pot comprovar - entre moltes altres - a la STS de 13.6.1986 (Arz. 4728), el FJ 1 de la qual es refereix al "insoslayable e imperativo fin público de la concentración".

b) Finalitats instrumentals

L'LRDA relaciona un seguit de finalitats de segon ordre, que són objectius concrets cap als quals s'ha d'orientar l'actuació de l'Administració gestora de la CP, amb vistes a aconseguir sempre la finalitat cabdal que acabem comentar. A aquest objecte, l'art. 173 disposa que "se procurará" aconseguir les següents finalitats:

1a) La unificació de les parcel·les de cada propietari en l'anomenat "coto redondo": "Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía". Per molt que tot un seguit d'antigues sentències - les STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334), i 10.10.1978 (Arz. 3326) totes les quals tenen com a comú ponent el Sr. Paulino Martín Martín - repetissin fins a la societat que aquesta és la finalitat única de la CP, el cert és que no passa de ser una finalitat instrumental, com es dedueix fàcilment de la seva localització al text de l'art. 173 de l'LRDA.

2a) L'agrupació de totes les parcel·les que integren una mateixa explotació agrària: "Adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios".

3a) L'eliminació de les explotacions deficitàries: "Suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie", finalitat que, val a dir-ho, ha caigut en desús últimament, havent estat pràcticament abandonada per les

²⁵³Així ha estat tradicionalment a França, com confirmen J. Miquel SCHMERBER, *Le remembrement ...*, op. cit., p. 53, segons el qual "*le but poursuivi par le législateur est d'améliorer les possibilités de rendement des propriétés agricoles qui sont considérées dès lors comme un instrument de production*", i Pascal LE BIHAN, op. cit., p. 115, per a qui "*il a principalement pour but de constituer des exploitations agricoles d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées afin d'améliorer l'exploitation*". També preveuen aquesta finalitat essencial la luxemburguesa LCP-LUX i la belga LCP-BEL, el primer article de les quals autoritza la realització de les operacions de CP "*afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux*". D'altra banda, l'art. 1 de la "*Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières*", norma que inclou la regulació de la CP suïssa del Cantó de Vaud, ja adverteix que "*la présente loi régit les entreprises individuelles ou collectives dont le but consiste à améliorer les conditions d'exploitation ou d'utilisation du sol, en vue de mettre celui-ci rationnellement en valeur*". Al seu torn, l'art. 1 de la marroquina LCP-MAR encara remarca més aquesta finalitat essencial, destacant que "*le remembrement des propriétés rurales a pour but essentiel d'améliorer les conditions d'exploitation des dites propriétés en groupant et redistribuant les parcelles disséminées, morcelées ou de forme irrégulière ...*". De manera similar, l'art. 1 de la portuguesa LCP-POR/1 estipula que "*deverão realizar-se operações de emparcelamento destinadas a melhorar as condições técnicas e económicas de exploração agrícola*". Inclús a un país com Àustria, que passa per seguir un model de CP de concepció tan àmplia com l'alemany, el TEDH (vid. sentència de 30.10.1991, REF. 00000300, *affaire Wiesinger c. Autriche*, punt 74) ha arribat a la conclusió de què la millora de la rentabilitat de les explotacions agràries hi constitueix una finalitat essencial de la CP: "*Selon la législation pertinente ..., le remembrement veut améliorer la structure et l'infrastructure des entreprises agricoles en redistribuant les terres et en fournissant des installations communes. Il sert l'intérêt des propriétaires concernés comme de la collectivité dans son ensemble en accroissant la rentabilité des exploitations et en rationalisant la culture*".

administracions autonòmiques de la CP.

4a) L'aproximació de les finques a l'habitatge familiar: "Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante".

5a) L'accés de totes les finques de reemplaçament a les vies públiques: "Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos". El TS està fent una especial incidència en aquest darrer objectiu de la CP²⁵⁴, com ja hem vist al tractar dels principis rectors de la CP.

Totes aquestes finalitats han estat corroborades per la jurisprudència de tots els temps, inclús per la fonamentada en la Llei de concentració parcel·lària de 8 de novembre de 1962, com és el cas de la STS de 7.2.1977 (Arz. 685), que hi extreu la conclusió de què són finalitats de la institució la "asignación de coto redondo o reducido número de fincas de superficie equivalente a las poseídas, revisión de parcelas de cultivador único, aumento de extensión de las pequeñas parcelas antieconómicas, y dotar a las nuevas fincas de comunicaciones".

Així i tot, el TS ha puntualitzat que no es tracta d'obligar l'Administració a aconseguir cada un d'aquests objectius. La STS de 14.11.1967 ja les qualificava com un "intento legislativo", perquè realment tan sols són uns objectius que s'han d'intentar aconseguir a cada zona de CP, si les circumstàncies ho permeten. Aquest criteri jurisprudencial ha arribat fins als nostres dies. Està present, per exemple, en la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), que, després de fer una somera repassada per eixes finalitats, puntualitza: "Claro está, que todo ello se verificará en función de las posibilidades reales de actuación material y de la conjugación de los intereses de los diversos propietarios afectados y por ello el citado precepto alude a que "se procurará" en la medida de lo posible, en relación con las circunstancias concretas concurrentes, la realización de tales actuaciones en la forma allí indicada dada la interdependencia de los intereses y pretensiones de los afectados por la concentración parcelaria". Es confirmava així - pràcticament en els seus propis termes - el criteri hermenèutic exposat poc abans en la STS de 4.3.1997 (Arz. 928), que és el criteri que sempre ha mantingut el TS.

Una segona i important matisació a fer és que el conjunt de les finalitats incloses en l'art. 173 són objectius de la CP com a tal i en el seu conjunt, però no són drets exigibles a títol individual pels afectats per aquest tipus d'actuacions públiques. La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) ha parat una especial atenció a aquesta puntualització, repetint fins a la sacietat aquesta idea, amb expressions com ara "tales fines son de carácter general para la zona concentrable sin que suponga que a cada uno se le conceda lo solicitado ni se le entreguen las fincas que solicita" o "los fines son generales y no personales, por ello, aunque sea deseable que a todos satisfaga, lo contrario no puede ser motivo de recurso", que figuren als FJ 1, 7 i 8 de la sentència apel·lada, confirmada pel TS en els seus propis termes.

2. Les noves comeses de la CP

2.1 La CP com a eina de desenvolupament rural integrat

La CP ha estat sempre centrada en la promoció de la competitivitat de les explotacions agràries, com reflecteixen els arts. 171, 173 i concordants de l'LRDA, essent concebuda com una part de la política agrària, dirigida específicament a solventar els problemes que afecten els professionals agraris.

Certament, l'aplicació de la CP a la promoció del sector agrari ha reportat força beneficis al

²⁵⁴ Vid., *ad exemplum*, la STS de 14.5.1998 (Arz. 4317), segons la qual constitueix "una de las finalidades de la concentración parcelaria el dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación", ben entès que la reordenació de la propietat s'ha de fer "posibilitando la mejora de las distintas parcelas, tanto desde el punto de vista de su reunión como en el de su comunicación y accesos". Vid. també la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268), que per ella sola ja és tot un compendi de la doctrina legal vigent quant a la relació entre els camins de CP i els camins públics preexistents i quant a la "necesidad complementaria" de la renovació de la xarxa de camins a les zones de CP, per tal que puguin atendre millor a la finalitat primordial de la CP.

camp espanyol durant molt de temps, raó per la qual entenem que ha de seguir vigent, perquè el minifundisme i la dispersió parcel·lària continuen dificultant la viabilitat econòmica de les nostres explotacions agràries. Però l'entorn de l'agricultura espanyola i comunitària està evolucionant en diferents sentits:

- D'una banda, el sector agrari ha perdut gran part del seu pes específic, en el si de l'economia rural, perquè cada any són menys els professionals que s'hi dediquen i perquè la producció agrària representa cada cop un percentatge més baix respecte al conjunt del producte interior brut.

- D'altra banda, la societat actual reclama que l'activitat agrària no es limiti a la producció d'uns aliments que ja resulten excedentaris, sinó que també serveixi per a la protecció de la natura i pel redreçament del paisatge rural.

- Finalment, la societat rural ja no s'accontenta amb una vida de subsistència, sinó que exigeix una activitat econòmica diversificada i l'existència de serveis socials, culturals, sanitaris, etc. similars als del món urbà. Si es vol evitar el despoblament i el desequilibri territorial, cal atendre aquestes justes demandes socials.

Responent a aquestes exigències, l'UE tendeix més a afavorir el progrés del món rural globalment considerat - tractant d'aconseguir un desenvolupament rural integrat - que no pas a perpetuar-hi el predomini agrari que impulsà la PAC originària.

Per a aconseguir-ho, cal reformar les estructures existents i construir-ne de noves. I aquí pot entrar en joc la nova visió de la CP que tractem d'introduir a casa nostra, perquè, si se la reorienta cap a la diversificació econòmica, es poden multiplicar els seus beneficis socioeconòmics per al conjunt de la societat rural.

És un nou repte que la CP espanyola no pot defugir per més temps²⁵⁵, perquè ja portem molts anys de retard respecte a la major part dels països europeus²⁵⁶. Per tant, s'ha d'abandonar la inicial exclusivitat agrària de la CP, que encara ara defensa el TS, condicionat per l'anacrònica vigència de l'LRDA, els plantejaments de la qual han quedat molt allunyats de la realitat i de les necessitats que a hores d'ara té plantejades aquest espai vital per a l'home, per a la fauna i per a la flora, que hem vingut a anomenar "món rural".

La tradicional patrimonialització agrària de la CP ja ha estat superada als països més desenvolupats d'Europa, com ara Holanda²⁵⁷, on, d'uns anys ençà s'aplica una concepció més oberta i interrelacionada d'aquesta institució jurídica. Sense deixar de servir als objectius agraris que li havien estat propis tradicionalment, la CP hi ha eixamplat el seu camp d'actuació en un doble sentit:

1r) Ja no afecta només els professionals agraris, sinó a tota la població rural, la qual cosa suposa que també ha d'afavorir la diversificació econòmica que propugnen les noves directrius del Dret comunitari.

²⁵⁵ Els gestors més inquietos ja ho han començat a assimilar, com es va poder comprovar a les IX Jornades gallegues sobre CP, celebrades els dies 22 i 23 d'octubre de 1999. Un dels ponents - vid. Fidel RUIZ, *Panorama da concentración parcelaria en Galicia*, en "IX Xornadas A concentración parcelaria", *Área de Ciencias Agrarias do Seminario de Estudos Galegos*, Santiago de Compostela, 1999, *in totum* - ja hi apuntava en aquest sentit renovador, quan es plantejava que "*Preguntámonos sobre o futuro desta importante ferramenta de traballo para a millora da eficacia das estruturas agrarias. Revisamos os clásicos indicadores de concentración e nos achegamos a outros novos referidos ó mantemento da poboación, o medio ambiente e a invasión de matorral. Amosamos o futuro da concentración á vista da gran cantidade de solicitudes ya realizadas e a colaboración dos propietarios*".

²⁵⁶ Cfr. AMF/ANDAFAR, *Le remembrement au service des communes rurales*, "Andafar", setembre de 1986, p. 18 i concordants. Aquest monogràfic de l'any 1986 de la revista francesa d'experts en CP "Andafar" ja arribava a l'assenyada conclusió de que la CP, que tradicionalment ha tingut una finalitat essencialment agrària, s'ha d'obrir a tota la societat rural: "*Le remembrement agricole est une opération qui, par le remodelage de la propriété foncière agricole, cherche à regrouper les exploitations agricoles pour les rendre plus efficaces. Mais le remembrement peut être aussi l'occasion de régler certains problèmes et de promouvoir certains projets qui intéressent soit les seuls agriculteurs, soit l'ensemble de la population du village*".

²⁵⁷ Vid., *ad exemplum*, Service d'Aménagement Rural, *Aménagement rural dans les années quatre-vingt-dix*, Département d'Information et Relations Publiques, Utrecht (Holanda), 1992, *in totum*.

2n) Ja no es planifica com una actuació aïllada, sinó que forma part d'una planificació global de la zona afectada, integrada en el corresponent pla de coordinació, que ha d'implicar tots els projectes que les diferents administracions tenen previst implementar a la zona a concentrar.

A Espanya, cada Administració es mostra excessivament gelosa de les seves competències i procura no coordinar-les amb les funcions d'altres administracions. És un greu error, que denota una escassa cultura autonòmica. Sembla que no s'acaba d'entendre que la defensa dels interessos autonòmics no ha de ser incompatible amb la coordinació institucional a tots els nivells de poder. Suïssa, país amb molta més tradició cantonal que el nostre, seria el paradigma a imitar a aquest respecte, puix que l'existència de cantons no impedeix que s'aprovi a cada zona el corresponent "*plan de coordination*", que, com remarquen les publicacions oficials helvètiques²⁵⁸, "*comprend tous les éléments caractérisant le développement spatial de la commune*", incloent-hi, per exemple, "*les réserves naturelles, le réseau hydrographique et les infrastructures communales*". S'hi remarca que "*l'aménagement du territoire (activitat de la qual forma part la CP) permet de déterminer l'affectation du sol sur tout le territoire et d'assurer la coordination de l'ensemble des activités, à tous les niveaux, national, cantonal, régional et communal*". Aquest és el model a seguir d'ara en endavant.

Per tal d'adaptar-se a aquestes noves exigències, la CP espanyola també hauria de modular els seus antics esquemes, convertint-se en una eina al servei d'uns objectius més amplis dels que li assigna l'esmentat art. 173 de l'LRDA, ja que ha d'ajudar a aconseguir la cohesió econòmica i social del territori i la protecció del medi ambient i el patrimoni rural europeu²⁵⁹. Això suposa que la nova CP s'ha de posar al servei del model comunitari de desenvolupament rural integrat, ben entès que la PAC ultraproductivista dels primers decennis de les Comunitats Europees ha deixat pas - especialment des de l'Agenda 2000 - a una PAC més coherent amb l'objectiu comunitari de desenvolupament sostenible, que està previst que dugui finalment a la creació d'una Política agrícola i rural comunitària (PARC), d'acord amb el que apunten els treballs preparatoris de la futura "Agenda-2007". És a aquest canvi d'orientació - sens pèrdua de les arrels tradicionals i dels trets essencials de la institució - que es refereix R. MARCELLIN, en el *Préface* de l'obra de DELARUE, ORLY i GORIN²⁶⁰, quan assegura que "*à l'origine, simple instrument destiné à l'amélioration des structures agricoles, des conditions de travail et au maintien du nombre d'exploitations agricoles, le remembrement rural est rapidement devenu un "outil d'aménagement de l'Espace Rural"*".

Aquesta nova línia d'actuació - més generalitzada i coordinada amb tota mena d'intervencions públiques sobre el territori rural - s'aplica ja a França de molts anys ençà com ha quedat dit. I tot fa pensar que la integració de la CP amb altres actuacions públiques no trigarà a estendre's, com una taca d'oli, per arreu d'Europa, empesa per les noves orientacions del Dret comunitari vers un desenvolupament rural integrat. De fet, altres

²⁵⁸ Vid. Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur de l'espace rural. Une opportunité: les améliorations foncières d'aujourd'hui*, Conférence des services chargés des améliorations foncières, Conférence des services chargés des améliorations foncières-Société des mensurations et améliorations foncières i el Groupe spécialisé des ingénieurs du génie rural et des ingénieurs-géomètres de la SIA, Zurich, 1997, p. 5 i s.

²⁵⁹ Entre aquest patrimoni rural, cal comptar amb les vies romanes que travessen Espanya de banda a banda. Fins ara, les administracions gestores de la CP les han menyspreat i inclús han contribuït a la seva desaparició amb les obres connexes a la concentració. Així ho ha demostrat - amb exemples concrets d'agressions comeses a zones de CP de Burgos, La Rioja, León, etc. - el documentat treball de l'especialista en la matèria Isaac MORENO, *Problemas de conservación de las calzadas romanas. Ejemplos de agresiones recientes en vías del norte de España*, comunicació presentada al "V Congreso internacional de Caminería Hispánica", celebrat a València del 17 al 22 de juliol de 2000 (document accessible per <http://www.viasromanas.f2s.com/problems/>), que arriba a la trista conclusió de què "la gran reordenación territorial que supone el proceso de Concentración parcelaria ... da comienzo al verdadero ocaso de las trazas tradicionales". Aquest no és el model de CP que aquí propugnem, ni el que s'infereix del Dret comunitari i de la nostra Constitució. Una llei estatal de CP ho hauria de deixar ben clar, per a què no es continuï n produint aquestes agressions al patrimoni cultural.

²⁶⁰ R. MARCELLIN, *Préface*, en l'obra de Dominique DALARUE, Marie-Lise JORY i Joël GORIN, *Le remembrement: un outil pour l'aménagement de l'espace rural*, Ministère de l'Agriculture, Conseil Général du Morbihan i Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt du Morbihan, Vannes (França), 1986, *in totum*.

països, com ara Bèlgica i Portugal ja han emprès idèntic camí. També Suïssa s'ha apuntat a aquesta concepció integradora de la CP, com palesen les publicacions de la pròpia *Office Fédéral de l'Agriculture*, organisme sobre el qual recau la competència en matèria de CP, a nivell federal²⁶¹. Tot comentant el nou entorn en el qual es desenvolupen les actuacions helvètiques de CP, aquesta Administració gestora adverteix que "*les remaniements parcellaires ne sont en général plus réalisés aujourd'hui que sous la forme d'améliorations intégrales ne servant pas uniquement au regroupement des terres, mais permettant de prendre en compte et de résoudre de nombreux autres problèmes*".

La regulació estatal de la CP no pot seguir ignorant que ara estem integrats a l'UE i que aquesta integració condiona substancialment tots els instruments de la política agrària, com ara la pròpia CP, a part de què estem immersos en un procés mundial de globalització de l'economia, impulsat per l'OMC. A la vista d'aquests condicionaments exògens i de les necessitats intrínseques del nostre país, les actuacions de CP s'han de gestionar, no sols com una eina de desenvolupament agrari, sinó també i sobretot com una eina de desenvolupament rural integrat. Així, doncs, els legisladors i els gestors de la CP han de partir d'una concepció més oberta de la CP, utilitzant-la també per al foment de la diversificació econòmica de les zones rurals, per tal de facilitar el desitjable reequilibri territorial.

La pauta a seguir ens la marca el Reglament (CE) 1257/1999, de 17 de maig de 1999, l'exposició de motius del qual considera del tot necessària "una reorganización y simplificación de los instrumentos de desarrollo rural existentes en la actualidad". Un d'aquests instruments de desenvolupament rural és la CP.

Una implicació d'aquest model d'imbricació de la CP amb el model de desenvolupament rural, fomentant-hi la diversificació econòmica de les zones afectades, ja s'havia practicat anys enrera en el cas del programa de desenvolupament integrat previst en el Reglament (CEE) nº 1940/81 del Consell, de 30 de juny²⁶². A part de servir-nos d'exemple paradigmàtic, la lata d'aquest reglament palesa que la integració en el marc global del desenvolupament rural, amb la conseqüent diversificació econòmica, no és un invent de l'Agenda 2000 - ni molt menys un projecte de futur que s'hagi de posposar fins a la definitiva implantació de la PARC, que es preveu impulsar amb el projecte de l'Agenda 2007 -, sinó que és un model que fa molts anys que s'està aplicant a altres països comunitaris, i també l'ha vingut recomanant la FAO²⁶³.

Aquesta evolució del model de CP ja s'està aplicant arreu d'Europa, com remarca l'*Office National du Remembrement* de Luxemburg, en la Memòria de referència, en la qual, després

²⁶¹F. HELBLING (*Division des Améliorations Structurelles. Office Fédéral de l'Agriculture*), Comunicació personal de 28.1.1997, *op. cit.*

²⁶²Reglamento (CEE) nº 1940/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, relativo a un programa de desarrollo integrado para el departamento de Lozère (DOCE núm. L 197, de 20.7.1981). Aquesta norma comunitària conté tots els elements que integren el nou model de CP que venim propugnant, obert a la necessària diversificació econòmica del món rural:

1r) Una declaració de principi, a favor del desenvolupament rural integrat: "considerando que la situación socioeconómica general del departamento de Lozère es particularmente desfavorable y que la mejora de tal situación requiere una concentración de los medios y medidas disponibles y su utilización con vistas a una aplicación integrada" y "considerando que, para llevar a cabo la acción común, es conveniente combinar, de acuerdo con los procedimientos adecuados, los distintos medios disponibles en el marco de un programa de desarrollo integrado ..." (exposició de motius).

2n) Una perfecta determinació de l'objectiu final a atènyer amb totes les eines disponibles, vist que el desenvolupament rural no s'ha de destinar únicament a beneficiar les explotacions agràries, sinó totes les activitats del món rural: "El programa de desarrollo integrado ... se referirá no solo a las medidas de mejora de la agricultura y a las operaciones de mejora de la comercialización y transformación de los productos agrícolas, sino también a las acciones de mejora de la infraestructura, de desarrollo del turismo, de la artesanía y de la industria y de otras actividades complementarias indispensables para la mejora de la situación socioeconómica general de la región" (art. 2).

3r) La inclusió de la CP com un més dels instruments que poden contribuir a la consecució d'un objectiu tan ambiciós que desborda els llindars d'aquesta institució: "El Fondo financiará las medidas agrícolas que se inscriban en el programa y que se refieran a la concentración parcelaria y los trabajos conexos".

Aquest és l'encaix més adient que es pot cercar per a la CP, puix que optimitza el gran potencial reformista d'aquesta institució, sense desbordar-la en cap moment.

²⁶³Cfr. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Carta del campesino*, *op. cit.*, *in totum*.

de repassar la situació de la CP a diferents països comunitaris, arriba a la conclusió de que "*le remembrement n'est dès lors plus considéré (surtout en RFA) comme une opération exclusive d'amélioration de la productivité de l'agriculture, de la viticulture et de la sylviculture, mais comme faisant partie intégrante de la politique de développement régional*". És una visió de la CP que ja s'implementa a Alemanya, França, Bèlgica, Holanda, Luxemburg i altres països comunitaris²⁶⁴, ben entès que cada país té les seves pròpies característiques endògenes i, per tant, també ha de fer el seu propi procés d'adaptació de la normativa reguladora de la CP. A més a més, en el nostre cas - com en el d'Alemanya, Bèlgica i Suïssa -, la nova regulació de la CP hauria de comptar també amb la necessitat de respectar les peculiaritats de cada una de les CA²⁶⁵.

Amb aquests nous plantejaments, la CP no hauria de tendir tant a garantir que les explotacions agràries siguin molt rendibles com a afavorir la creació de fonts alternatives de renda, de millors comunicacions i, en definitiva, de progrés i millora de la qualitat de vida al món rural. Les administracions gestores haurien de prendre consciència de que els processos de CP són una ocasió immillorable per a l'obtenció - a un cost econòmic i social molt inferior al de l'expropiació forçosa - dels terrenys necessaris per a la creació al món rural de tota mena de serveis²⁶⁶ i de noves fonts de rendes, que complementin les rendes agràries. A més a més, es poden reservar terrenys per a zones d'esbarjo (boscors, parcs, zones esportives, etc.), serveis de tota mena (hospitals, depuradores, abocadors d'escombraries, etc.), vies de comunicació (camins, carreteres, ferrocarrils, etc.), activitats de foment de l'economia rural (turisme rural, artesanía, senderisme, etc.), així com la més racional expansió del nucli urbà i la construcció de noves zones residencials.

Fer una proposta d'aquest tipus al nostre país pot resultar impactant, perquè trenca els esquemes mentals que han regit la concepció hispana de la CP de 1952 ençà Peró - a part de respondre a una exigència dels nostres temps i del Dret comunitari -, hem d'advertir que aquest plantejament no és tan nou com podria semblar *prima facie*, puix que DE LOS MOZOS²⁶⁷ ja va apuntar una idea similar a començaments dels anys setanta. Fonamentant-se en un informe emès al 1963 pel Grup de treball de CP de la FAO, aquest autor apel·lava aleshores a la necessitat de que la CP s'integrés en una política de desenvolupament regional, atès que "*las soluciones de los problemas agrarios de una zona no dependen exclusivamente ... del tamaño más conveniente de las explotaciones ..., sino además de la creación de puestos de trabajo no agrícola con los que aumentar el nivel de ingresos de la población rural*". És per això que, bo i admetent que no s'ha de deixar de prestar atenció a la problemàtica específica del sector agrari, cal plantejar-se la CP amb una perspectiva més àmplia i oberta al conjunt de l'espai rural, ben entès que "*la planificación económica y social sólo puede admitirse como orientada hacia un desarrollo integral y no sectorial*".

El model de CP que regula l'LRDA no respon a aquests plantejaments renovadors, sinó més aviat als pressupòsits de la PAC inicial. Per tant, els nostres legisladors i gestors han de fer l'esforç d'adaptar aquesta millora al nou model agrorural de l'UE, que presta menys atenció a

²⁶⁴Cfr. *Office National du Remembrement, Le remembrement ..., op. cit.*, p. 94 a 97. Com indica aquesta memòria de 1990 sobre les actuacions públiques de caire agrari de l'esmentada ONR, la major part dels països comunitaris s'emmirallen en el model alemany de gestió de la CP, que es basa en una concepció integral del desenvolupament rural, en base al qual "*le service du remembrement allemand est devenu le coordinateur de toutes ces mesures de développement en milieu rural mettant à la disposition des différents maîtres de l'oeuvre les superficies indispensables à la réalisation de leurs projets, tout en veillant à ce que ces pertes de terres ne mettent pas en question la viabilité des exploitations agricoles*".

²⁶⁵Així ho ha previst el legislador comunitari, que en l'exposició de motius del nou reglament de desenvolupament rural (Reglament 1750/1999, de 23 de juny), considera que s'han de tenir en compte "*las características especiales de la actividad agraria que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrarias*".

²⁶⁶La CP no es desvirtua pel fet de posar-la al servei de necessitats socials altres que les de caire agrari. No sols arreu de l'UE, sinó també a països que encara no s'hi han integrat, com ara Suïssa, s'ha produït ja aquesta obertura teleològica de la CP. Així, per exemple, a l'obra de P. SANDOZ, *Amélioration intégrale de Farvagny-Le-Grand*, Service fribourgeois des améliorations foncières, Bulle (Canton de Fribourg, Suisse), 1996, p. 1, no hi ha cap complexa a l'hora de reconèixer que "*dans l'optique de la création d'une zone d'intérêt général d'environ 2.5 ha, le Conseil communal, après avoir étudié différentes solutions, a retenu celle du remaniement parcellaire*". És la via més àgil, econòmica i pacífica d'aconseguir els terrenys necessaris per a la implantació de serveis.

²⁶⁷*Vid.* José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ..., op. cit.*, p. 121.

l'augment de la productivitat i més a la diversificació econòmica, en el marc d'un desenvolupament rural integrat.

Val a dir que aquest esllavissament de la CP vers el desenvolupament rural integrat no comporta una minusvaloració de l'Administració gestora d'aquestes actuacions públiques. Més aviat s'esdevé a l'inrevés, com es demostra a països com ara Alemanya, on el Servei de Concentració Parcel·lària porta la iniciativa per a la coordinació de totes les actuacions públiques que incideixen sobre l'espai físic de les explotacions agràries, ben entès que ho fa amb una perspectiva oberta a tota la zona rural afectada. A aital objecte, sense oblidar els inevitables condicionaments agraris, es tenen també en compte els condicionaments derivats dels plans urbanístics, la protecció de la naturalesa, les vies de comunicació i, a fi de comptes, tot allò que pugui repercutir en el desenvolupament rural en general.

De la mateixa manera, a França s'ha produït un progressiu decantament de la CP vers el desenvolupament rural integrat, particularment de 1975 ençà que ha estat força ben rebut per la doctrina especialitzada²⁶⁸.

L'actual tendència al desenvolupament rural integral no s'ha de veure, per tant, com la tomba de la CP. Serà en tot cas, la fi de la concepció més arcaïtzant de la concentració, però la institució com a tal, lluny d'esmoreir-se, ha de rebre el més decidit suport per part dels poders públics i de les forces socials, des del moment en què descobreixin - com ja han fet, per exemple, a Suïssa²⁶⁹ - els grans beneficis que pot aportar la CP de cara al reequilibri entre els nuclis urbans i rurals del país.

2.2 La CP com a eina per a la protecció i millora del medi ambient: de la CP versus medi ambient a la CP pro medi ambient

En el moment de procedir a la refosa normativa de 1973, les qüestions mediambientals preocupaven ben poc al legislador espanyol, raó per la qual l'LRDA no se n'ocupa. Així i tot, si hi hagués hagut la suficient pressió social, els gestors de la CP haguessin pogut trobar la manera d'interpretar l'esmentat text refós de forma més compatible amb el medi ambient. Tanmateix, fins a dates recents, la nostra societat no ha tingut la necessària consciència mediambiental per a establir a Espanya el model de CP ecocompatible que propugnem.

El que ja no té cap explicació raonable és que, havent entrat al nou mil·lenni, encara es segueixin practicant concentracions que provoquen evidents destrosses mediambientals²⁷⁰. Més incompreensible resulta encara que hi hagi CA en les quals la mateixa Administració gestora autoritza - quan no incita - els propietaris afectats a arrencar els arbres de les parcel·les que varen aportar a la concentració parcel·lària²⁷¹. No és lògic que continuï

²⁶⁸ Vid., per tots, Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier, Agricole et Rural, *Le remembrement, outil d'aménagement...*, op. cit., on s'assegura que, "a partir d'objectius exclusivament agrícoles, ces opérations se sont progressivement enrichies pour devenir un moyen privilégié d'aménagement rural. Cette évolution a été confirmée par les dispositions législatives de septembre 1975".

²⁶⁹ Cfr. F. HELBLING, *L'amélioration des structures agricoles dans un nouveau contexte*, Office Fédéral de l'Agriculture, Berna, 1990, p. 270. Com resumeix aquest inquiet responsable de l'Administració gestora suïssa de la CP, "à l'avenir aussi, des améliorations des structures seront nécessaires et cela dans une assez grande envergure". Això sí, caldrà reconsiderar els objectius de la CP tradicional: "Il importerait de les concevoir de façon qu'elles ne soient pas préjudiciables à un futur développement". Si es fa així, els professionals agraris no han de témer la subsunció de la CP en el marc més ampli del desenvolupament rural, atès que "pour la propriété foncière morcelée, l'amélioration intégrale restera le moyen le plus efficace pour améliorer les conditions de production". I, en tot cas, aquests professionals no ignoren que tot el que es faci en benefici del conjunt de la zona els beneficia molt especialment, puix que, a la fi, ells constitueixen la major part de la població rural.

²⁷⁰ Vid., ad exemplum, la denúncia pública que formula María GARCIA ANON, op. cit., p. 180, 185 i concordants, per a qui la CP gallega que ella hi analitza presenta problemes mediambientals com aquests: "destrucción de flora e fauna autóctonas ... monotonía de paisaje, ... trazado de pistas e destrucción de paisaje, ...corta de árboles ..., construcción de 'pistas' esaxeradamente amplias e en forte pendiente (que) non só deforestou, senón que destruíu grandes cantidades de manto vexetal ...".

²⁷¹ Una de les escasses previsions legals que l'LRDA inclou per a la protecció del medi ambient en els processos de CP és la de l'art. 225.2. Després de remarcar que els propietaris afectats han de seguir treballant les antigues parcel·les "a uso y costumbre de buen labrador", aquest precepte els hi prohibeix que hi facin res que perjudiqui eixes finques rústiques: "No podrán, en su consecuencia, destruir obras, esquilmar la tierra ni realizar ningún acto que disminuya el valor de tales parcelas". Doncs hi ha CA que ni tan sols això respecten, com palesa l'avís oficial publicat per la "Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural" en el "Boletín oficial de la Rioja" núm. 1, de

aquest tipus de praxi administrativa, perquè ja hi ha fonaments jurídics del més alt nivell per a fonamentar una concepció ecocompatible de la CP. Vet aquí els que ens semblen més destacables:

1r) A nivell comunitari, l'anomenada "Directiva EIA" apareix com a resposta del Dret comunitari a la nova consciència social favorable a la protecció del medi ambient. De bell antuvi, la redacció inicial d'eixa norma comunitària, aprovada per la Directiva 85/337/CEE del Consell, de 27 de juny de 1985²⁷², no es referia en cap moment a la concentració, per bé que sí que incloïa referències a l'ordenació rural, amb la qual cosa també s'hi podia entendre inclosa la CP. La redacció ara vigent - aprovada per la Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març de 1997²⁷³ - confirma aquest criteri, esmentant explícitament la CP entre els projectes de l'annex II ("Proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo 4.- 1. Agricultura, silvicultura y acuicultura. a) Proyectos de concentración parcelaria"), la qual cosa significa que - ara ja sense cap mena de dubtes -, la CP és una de les actuacions públiques sobre les quals el legislador estatal ha de posicionar-se, obligant-hi o no, segons ho cregui convenient, a fer-hi la prèvia avaluació d'impacte ambiental.

2n) A nivell constitucional, l'art. 45 CE no cita expressament la CP, però sí que imposa a tots els poders públics el manament de vetllar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente". En conseqüència, totes les actuacions de desenvolupament rural i d'ordenació del territori que emprenguin els nostres poders públics han d'orientar-se en aquest sentit. Per tant, les administracions gestores de la CP tenen l'obligació constitucional, no sols de respectar el medi ambient, sinó inclús de restaurar-lo allà on estigui malmès.

3r) A nivell de legislació ordinària, val a dir que la transposició espanyola de la redacció inicial²⁷⁴ de la "Directiva EIA" no es referia en concret a la CP (cosa lògica, perquè, com ha quedat dit, tampoc ho feia la directiva transcrita). En canvi, sí que ho feia l'avantprojecte de la Llei d'Avaluació d'Impacte Ambiental que s'estava preparant abans de cloure la darrera legislatura, el qual ja prenia partit a favor d'establir aquest tipus d'avaluacions en els processos de CP, per bé que només s'hi preveia que l'EIA fos obligatòria per a les concentracions de més de 200 hectàrees. Posteriorment, la transposició de la nova "Directiva EIA", formalitzada mitjançant el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, de modificació del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, "de Evaluación de Impacto Ambiental", va imposar momentàniament aquest tipus d'avaluacions mediambientals a totes les CP espanyoles de més de 300 hectàrees, per bé que aquesta imposició ha estat anul·lada posteriorment per la Llei 6/2001, de 8 de maig.

l'1.1.1998, en el qual es permet als propietaris empobrir llurs antigues parcel·les, arrencant-hi tot el que hi havia plantat, inclús els arbres ("... se dispondrá de tres meses para que los antiguos propietarios de cultivos leñosos o cualquier otra mejora no valorada en las Bases Definitivas, se pongan de acuerdo con los nuevos propietarios o los retiren"), amb l'única condició de que "la tala de arbolado por el antiguo propietario llevará consigo necesariamente el destoconado del mismo". Publicacions oficials com aquesta demostren com s'està encara de lluny, al nostre país, del model ecocompatible de CP que s'infereix del Dret comunitari i que aquí propugnem per a tot Espanya. Sembla incomprensible que encara perduri una concepció tan poc ecocompatible de la CP. I tanmateix, aquest tipus de publicacions oficials són habituals a les administracions gestores de Cantàbria (*vid.* l'anunci de "Información pública de las Normas sobre la próxima campaña de siembras en la zona de Bustillo del Monte, del término municipal de Valderredible", BOC núm. 240, de 7.12.1999), La Rioja (*vid.* l'anunci "Entrega de la posesión de las fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de la zona de Azófra", La Rioja, BOR núm. 1, d'1.1.1998), País Basc (*vid.* l'avis del Servicio de Desarrollo Agrario del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Alaba, per a la presa de possessió provisional de la zona d'Alcedo, BOTHA núm. 62, de 2.6.2000) i Galícia (*vid.* l'anunci "Concentración parcelaria de la zona de San Mamede y Santa Cruz de Ribadulla", BOP de La Coruña núm. 55 de 9.3.1999).

²⁷²Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE núm. L 175/40, de 5.7.1985).

²⁷³Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, per la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE núm. L 73, de 14.3.1997).

²⁷⁴La transposició es va fer pel Reial Decret legislatiu núm. 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, l'annex del qual fou ampliat per la Llei 54/1997, de 27 de novembre. El Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, va substituir l'esmentat annex per altres tres (i així ho ha ratificat la Llei 6/2001, de 8 de maig): un per als projectes que s'han de sotmetre a EIA sempre i en tot cas, un altre per als que seran objecte d'EIA quan així ho disposi l'òrgan mediambiental competent i un tercer en el qual es fixen els criteris en base als quals s'ha de pendre aquesta decisió.

En base a aquests fonaments jurídics, a les recomanacions dictades en el marc del Consell d'Europa²⁷⁵ i a l'exemple paradigmàtic dels països més avançats d'Europa²⁷⁶, entenem que la CP espanyola s'ha de reconvertir, de tal manera que passi de ser una actuació socialment identificada amb les destrosses mediambientals a ser considerada una eina aplicada a la protecció i l'endrecament de l'entorn natural. A aquest objecte, les administracions gestores de la CP haurien de prendre mesures contra l'erosió i haurien de promoure la forestació, la biodiversitat de la fauna i de la flora, la recreació del paisatge rural (degradat sovint com a conseqüència de les activitats agràries), etc.

Finalment, cal puntualitzar que, encara que la CP s'aplica normalment a les explotacions agrícoles, també és viable aquesta millora en les explotacions forestals, ben entès que aquestes concentracions, si es fan com cal, no tenen per què suposar cap atemptat contra el medi ambient. Entenent-ho així, la Directiva 67/654/CEE, de 24 d'octubre, ja va admetre aquest tipus de concentracions²⁷⁷, abans inclús de l'entrada en vigor del text refós de l'LRDA. A nivell intern, la legislació basca empara la CP forestal, fins a l'extrem que inclús preveu el seu inici d'ofici, en l'art. 109.1 de la Norma Foral 6/1994, de 8 de juliol²⁷⁸: "Cuando la mejor y más racional planificación y gestión del aprovechamiento de los montes o terrenos forestales situados en una determinada zona aconseje alteraciones en el régimen jurídico de su propiedad, la Administración Forestal podrá promover de oficio la concentración parcelaria". A nivell internacional, el Consell d'Europa sempre s'ha pronunciat a favor de la CP forestal, com veurem més endavant.

2.3 La CP com a actuació complementària de les grans obres públiques

2.3.1 La transformació en regadiu, com a nova causa justificativa de la CP

La futura realització de grans obres de regadius pot ésser un excel·lent motiu per a justificar la realització prèvia de la CP, atesa la racionalització dels terrenys rústics que aquesta aporta a la zona beneficiada.

Els ja comentats preceptes de l'LRDA que tipifiquen les causes justificatives de l'inici de la CP no preveuen les obres de regadius com una d'eixes causes. Altres preceptes del mateix cos normatiu es limiten a habilitar l'Administració gestora per a dur a terme la CP a les zones en transformació, quan així ho requereixin les circumstàncies de la zona. Aquesta és la filosofia de l'art. 96, a tenor del qual, "publicado el Decreto que declare de interés nacional la transformación de una zona regable, se determinarán ... las superficies de la zona en que haya de realizarse concentración parcelaria". No hi ha relació de causa-efecte, com s'evidencia quan el mateix precepte puntualitza que "podrá, sin embargo, prescindirse total o parcialmente de la concentración, si las características de la zona regable no la hicieran necesaria o conveniente".

En definitiva, l'únic que ve a dir l'LRDA és que la CP és compatible amb la transformació en regadiu de la zona afectada. La nostra proposta va més enllà perquè considerem que hi ha prou raons d'interès general per a què el legislador exigeixi la realització prèvia de la CP, com a *conditio sine qua non*, tant per a la transformació en regadiu com per a la

²⁷⁵ Vid., per totes, la "Recommandation n° 25 (1991) concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites", de 6.12.1991, del Comité Permanent de la "Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe", que insta els governs a "soumettre tous les projets, plans, programmes et mesures ayant des impacts sur le milieu naturel et semi-naturel à un examen de compatibilité environnementale, afin de ménager la nature et le paysage, et de les conserver intacts là où il y a intérêt général prépondérant", invitant-los igualment a "prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions législatives ou réglementaires établissant des obligations de drainage, ... de remembrement, ou d'autres activités pouvant porter atteinte au milieu naturel ne soient pas obligatoirement applicables aux zones inscrites à l'inventaire".

²⁷⁶ Vid., ad exemplum, l'art. L.121-1 del Code Rural francès, en el que s'obliga totes les "commissions d'aménagement foncier" a dur a terme la seva gestió "en veillant au respect et à la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages". De manera similar, la normativa austríaca preveu la utilització de la CP com a eina per al redreçament del paisatge rural. El TEDH se'n fa ressò, entre altres, a la sentència de 15.11.1996 (REF. 00000666, affaire *Prötsch contre Autriche*).

²⁷⁷ Directiva 67/654/CEE, de 24.10.1967. Posant-hi en relació l'art. 2.1 amb la lletra i) de l'annex, es comprova que la Directiva en qüestió és aplicable a la CP forestal, la qual cosa demostra que el legislador comunitari admet aquest tipus de CP.

²⁷⁸ Norma foral 6/1994, de 8 de juliol, "de Montes de Gipuzkoa".

modernització dels regadius tradicionals, considerant aquestes obres de regadius causa suficient - sense necessitat de què hi concorri una accentuada dispersió parcel·lària - per a l'inici de la CP.

Entenem que l'absència de referències legals a les obres de regadius com a causa justificativa de la CP respon a la convicció de què la CP urgeix més a les zones afectades per una greu problemàtica de minifundisme i dispersió parcel·lària. A hores d'ara, emperò, creiem que convindria obrir la CP a les zones d'actuació en matèria de regadius, si més no per aquests motius cabdals:

1r) Després de mig segle d'una intensa tasca concentradora, les zones que més han patit tradicionalment l'atomització de les terres de conreu ja han pogut reduir en gran mesura els seus nocius efectes, raó per la qual ha perdut part de la seva antiga justificació l'exigència de què la CP es faci, com apunta l'art. 171.1 de l'LRDA, "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica reviste caracteres de acusada gravedad".

2n) Una interpretació sistemàtica i teleològica del règim jurídic de la CP ens duu a la conclusió de què la finalitat cabdal d'aquestes actuacions públiques no és pròpiament la supressió del minifundisme i la dispersió parcel·lària (que, d'acord amb els arts. 171 i 173 de l'LRDA, en constituiria tan sols una finalitat immediata, de caràcter instrumental), sinó el foment de la viabilitat econòmica de les explotacions agràries. Admès això, creiem que els beneficis de la CP no s'han de limitar a les zones on aquella lacra es manifesti amb especial virulència, sinó que han d'arribar també a aquelles altres zones on s'intenti augmentar l'esmentada rendibilitat de les explotacions agràries per la via de la transformació en regadiu.

3r) La realització de la CP com a actuació prèvia a les obres de regadiu es justifica plenament en base a la necessitat d'optimitzar els recursos públics disponibles, ja que permet augmentar l'eficiència en l'ús de l'aigua. Cal remarcar els avantatges que a aquests efectes ofereix la CP vinculada a eixes obres:

- Als nous regadius, la CP prèvia afavoreix la racionalització de les finques i de les xarxes de reg de les zones regables. Això suposa el consegüent estalvi econòmic, tant en el cost de les obres (que, segons les zones, pot oscil·lar entre un 25 i un 30% - o inclús el 40%, segons els càlculs més optimistes²⁷⁹ - del cost total de la transformació) com en la gestió posterior dels regs.

- Als regadius tradicionals, la CP facilita la reconversió dels regs a manta en sistemes mecanitzats, cosa que, al seu torn, permet augmentar l'eficiència en la gestió de l'aigua fins a extrems insospitables, com s'han encarregat d'evidenciar els estudis ecològics elaborats a l'entorn del Pla Hidrològic Nacional²⁸⁰.

És, doncs, digna de tot elogi la decidida aposta que ha fet el legislador navarrès per a vincular estretament les actuacions de CP amb les de regadiu, fins a l'extrem de considerar inclosa la transformació en regadiu en el procediment de CP, que es presenta com el procediment ordinari per a la realització de totes les actuacions de reforma agrària que regula la Llei foral 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures

²⁷⁹ Vid., *ad exemplum*, Josep GRAU I SERIS, *L'oportunitat de la concentració parcel·lària, "Segre"*, núm. 7049, 28.10.2001, que, en la seva condició de màxim responsable de l'Administració agrària catalana, reconeix públicament que "l'estalvi en la instal·lació del regadiu per l'agricultor es calcula que és de l'ordre del 25 %, i Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, op. cit., p. 47, que eleva el percentatge de la reducció de costos al 40 %.

²⁸⁰ Vid., per tots, Ecologistas en acción Región de Murcia, *Plan Hidrológico Nacional. Análisis y propuestas por un uso racional del agua*, edició electrònica, p. 23 (<http://www.azogue.org/ecologistas>). La diferència entre els diferents sistemes de reg és tan notable que aquest assenyat estudi arriba a la conclusió de què la mecanització dels regadius actuals permetria estalviar més aigua de la que es preveu transvasar amb el Pla Nacional de Regadius. I això al marge de l'impacte ambiental d'aquests transvasaments, que és una de les vessants més criticades d'aquestes previsions faraòniques. Tan evident resulta aquest impacte que els mateixos redactors del document s'han vist obligats a curar-se en salut, advertint que "conviene señalar que el impacto ambiental severo o crítico de una actuación no es, o no debe ser, por si mismo condición suficiente para rechazarla, sino que antes de ello hay que reflexionar sobre los beneficios económicos, sociales o territoriales que podrían compensar los costes ambientales" (vid. Ministerio de Medio Ambiente, *Plan Hidrológico Nacional, 2000*, edició electrònica, p. 17 (<http://www.la-verdad.com/servicios/especiales/phn/>)).

agrícoles²⁸¹.

Una altra CA que ha previst la transformació en regadiu com a causa habilitadora de les actuacions de CP és la catalana, per bé que en aquest cas, a manca d'una legislació autonòmica en la matèria, aquesta previsió s'ha fet directament per l'Administració gestora de la CP, mitjançant una simple circular²⁸². El fet de què aquesta previsió s'hagi establert precisament a les CA que estan dedicant més esforços a la construcció de nous canals de regadiu²⁸³ no és una casualitat. Respon a la convicció de què la realització prèvia de la CP, a les futures zones regables i a les de modernització dels regadius tradicionals, és força avantatjosa per a l'Administració agrària i per als propis regants. Els avantatges es manifesten tant en forma de racionalització de les explotacions agràries - i, en conseqüència, de les corresponents xarxes de reg - com en forma d'una considerable reducció del cost de les obres de regadiu, que, com ha quedat dit, pot suposar un estalvi de fins al 40 % de les despeses totals. A més a més, al propiciar la mecanització del reg, la CP possibilita que el consum d'aigua sigui molt inferior al dels tradicionals regs a manta, cosa que, d'altra banda, aporta un plus de legitimació a la CP, puix que ajuda a implementar el manament ex art. 45 CE de fomentar la conservació del medi ambient²⁸⁴.

A nivell estatal, encara no s'ha legislat en aquest sentit, però tot apunta que el criteri que aquí proposem està començant a quallar en el si de l'Administració agroambiental de l'Estat, com va quedar evidenciat amb l'esbombat "Plan Nacional de Regadíos (PNR). Horizonte 2008²⁸⁵", que va ser presentat ampul·losament al 1999, on apareix la CP com a actuació prèvia a la transformació en regadiu. Al seu punt 4.1.2, sota el rètol "Actuaciones sobre las explotaciones agrarias", es poden llegir aquestes dues previsions relacionades amb la CP:

²⁸¹ Confirmant aquest extrem, l'exposició de motius indica que la llei "regula la concentració parcelaria como procedimiento ordinario de la reforma de las infraestructuras agrícolas", ahora que puntualitza que "en el procedimiento de concentración parcelaria se incluye la posible transformación en regadío o su mejora, en un mismo procedimiento". Observis que aquest plantejament es just el contrari del que acull l'art. 96 de l'LRDA: aquest precepte legal estatal preveu la possibilitat de què en una zona declarada regable es faci també la CP; en canvi, l'LFRIA preveu que, en el marc del procediment de CP, també es puguin dur a terme actuacions de transformació en regadiu. La diferència de criteri és força important, als efectes que ens ocupen, perquè s'hi demostra que el legislador navarrès ha assumit que allà on es facin obres de regadius hi ha d'haver CP. La transformació en regadiu i la millora dels regadius ja existents hi ha esdevingut, doncs, una nova causa de justificació de les actuacions de CP, en la línia que aquí venim defensant. Tant és així que l'art. 6.2 d'aquesta llei navarresa preveu inclús de tornar-hi a fer la CP, allà on ja s'hagi fet anteriorment, en cas de què s'hi hagin de dur a terme reformes estructurals relacionades amb els regadius: "Cuando una vez realizada la concentración parcelaria se prevea la transformación en regadío total o parcial de la zona será necesario (observis que no diu que es podrà fer, com estableix l'art. 96 de l'LRDA) iniciar un nuevo procedimiento de concentración parcelaria adoptando al efecto un nuevo Decreto Foral de concentración parcelaria". Com es pot comprovar, la confiança del legislador navarrès en els beneficis de tot ordre que es deriven de la CP és inquebrantable.

²⁸² Vid. l'exposició de motius de la Circular núm. 12/1994, de 8 de novembre, del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, en la qual s'eixamplava el nombre de causes justificatives de la CP, admetent aquest tipus d'actuacions, no sols quan hi ha una greu dispersió parcel·l·lària, sinó també, de manera alternativa, quan es tracta d'una futura zona regable. Així es dedueix de la definició de la CP que encapçalava la Circular, segons la qual "la concentració parcel·l·lària és el mecanisme mitjançant el qual, en les zones on la parcel·l·lació de la propietat rústica és especialment greu o en zones de transformació en regadiu, s'agrupen les parcel·les per racionalitzar les característiques de les explotacions i millorar la seva gestió econòmica". Encara que aquesta norma interna ha estat derogada per la vigent Circular 3/2000, de 5 de maig, aquesta darrera no ha abandonat la idea bàsica de la transformació en regadiu com a causa habilitadora per a la realització de la CP a les futures zones regables.

²⁸³ A més de les esmentades, hi ha altres CA que segueixen una pràctica similar. Així, l'Administració aragonesa també aposta decididament per la vinculació entre la CP i les obres de transformació en regadiu (vid., ad exemplum, Dirección General de Estructuras Agrarias, *Estructuras Agrarias*, Gabinete de Comunicación. Intervenciones y Discursos (<http://prensadga.aragon.net/cido/a9611192.htm>), on es declara la previsió d'actuacions de CP "sobre 90.000 ha, de las que 15.000 son de regadío, vinculando en éstas la concentración a la transformación o modernización de regadíos". Al seu torn, el Consejero de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura, en la seva compareixença davant el Senat, celebrada el 20 de novembre de 1998 (vid. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Año 1998. VI Legislatura. Comisiones. Núm. 367) també va donar compte al seu moment de com s'estava practicant la CP com a pas previ per a la posterior transformació en regadiu de 13.831 hectàrees extremesnes.

²⁸⁴ Cfr. José María FACI GONZÁLEZ y Enrique PLAYÁN JUBILLAR, *La modernización de los regadíos tradicionales*, "Surcos de Aragón. Revista técnica del Departamento de Agricultura del Gobierno de Aragón", núm. 67, maig 2000, *in totum*.

²⁸⁵ Vid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Plan Nacional de Regadíos (PNR). Horizonte 2008*, MAPA, Madrid, 1999, *in totum*.

1a) "El PNR contempla dos tipos de actuaciones sobre las explotaciones agrarias actualmente en regadío, la concentración parcelaria y las actuaciones sobre las explotaciones de riego de pequeña dimensión".

2a) "Incluido en el programa de consolidación y mejora de regadíos en el apartado de acciones complementarias, se analizó la necesidad de reordenar la propiedad agraria en las distintas áreas de riego, la superficie total detectada en los estudios de caracterización asciende a 385-871 ha".

Ambdues previsions consonen amb l'orientació de futur que aquí pretenem donar a la CP, puix que s'hi apunten sengles idees motrius que venim defensant aferrissadament:

- La consideració de la CP com una eina al servei d'un desenvolupament rural integrat i sostenible. Es parteix de la base de què, tot i la seva autonomia institucional, la CP s'ha de coordinar amb les altres eines posades al servei de la política agroambiental. És lògic, per tant, que el PNR la contemplés en el bloc de les anomenades "acciones complementarias", perquè s'ha de coordinar amb la resta de les actuacions previstes per a la consolidació i millora dels regadius.

- La confiança en la vigència actual i en les possibilitats de futur de la CP, que resulta evident a la vista de que s'hi preveu la reordenació de la propietat agrària d'una superfície total de 385.871 hectàrees.

Aquesta renovada manifestació de confiança en la CP va quedar ratificada en el decurs de la intervenció feta per l'aleshores titular del MAPA al Congrés dels Diputats²⁸⁶ poc després de la difusió de l'esmentat PNR. La ministra hi va demostrar que està plenament convençuda de la utilitat de la CP en la lluita contra el minifundisme que frena la competitivitat de les nostres explotacions agràries: "En cuanto a la dimensión de las explotaciones - deia la Sra. Loyola DE PALACIO²⁸⁷ -, una de las cuestiones que existen en relación con las comunidades autónomas es que asociado a la modernización de regadío en la mayor parte de nuestros actuales regadíos hay que llevar a cabo procesos de concentración parcelaria".

D'aquesta manera, la titular del MAPA manifestava una decidida voluntat d'impulsar aquest tipus d'actuacions, en coordinació amb les CA afectades. Entenem que l'esmentat discurs de la ministra està molt ben orientat, atesa la distribució constitucional de competències i el procés de transferències dut a terme en la matèria: al Govern central li correspon la determinació de les directrius generals de l'economia, mentre que les CA són les encarregades de materialitzar eixes directrius globals, executant les actuacions de CP necessàries a l'efecte. Així es dedueix d'aquests dos preceptes constitucionals, aplicables al cas:

1r) L'art. 149.1.13ª, en virtut del qual, "el Estado tiene competencia exclusiva sobre... bases i coordinació de la planificació general de la actividad económica".

2n) L'art. 148.1.7ª, a tenor del qual, "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 7ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía".

Tot plegat, s'adiria perfectament amb la proposta de nou règim jurídic de la CP que informa el nostre estudi, la qual, partint d'una eventual directiva-marc comunitària, es centra en una

²⁸⁶ Vid. Comparecencia del 16 de noviembre de 1998, de la señora ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación ante la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados, (<http://www.Senado.Es/Bole-tines.CO0572.Html>).

²⁸⁷ L'aleshores ministra no amagava les dificultats que presenta la realització massiva de concentracions en terrenys que ja estan posats en regadiu, però tot i això intenta trasmetre la seva confiança en aquest tipus d'actuacions, des del convenciment de què són del tot imprescindibles, si hom vol garantir la competitivitat de les explotacions agràries: "Hay que hacer un esfuerzo - declara -, aunque sé que existe el problema del sentimiento asociado a una tierra concreta, pero creo que en la gente joven está asociado a una mejora de la rentabilidad, y podemos hacer cosas importantes". Com a exemple de terrenys de regadiu actual que requereixen aquest tipus d'intervenció esmenta, en concret, el cas de les explotacions de cítrics del País Valencià on s'ha detectat l'existència de "una atomización de las propiedades que limita enormemente las posibilidades de incorporación de nuevas tecnologías y aumento de competitividad, de márgenes, etc".

lleis de mínims estatal - integrada pels corresponents preceptes bàsics i d'aplicació plena, d'acord amb l'ordre constitucional de competències -, susceptible d'un posterior desplegament per part dels respectius legisladors autonòmics, per tal d'adaptar eixa regulació a les peculiaritats de la respectiva CA.

2.3.2 La CP vinculada a la construcció de grans obres públiques lineals

Una altra de les innovacions que caldria introduir, al nostre parer, en el règim jurídic espanyol de la institució és la previsió legal de què es dugui a terme prèviament la CP sempre que s'hagin de construir obres públiques sobre el territori rural que afectin un cert nombre de finques rústiques.

Aquest tipus d'obres (especialment les de caràcter lineal, com ara les autopistes o les noves línies ferroviàries d'alta velocitat) incideixen negativament sobre les explotacions agràries, per partida doble: d'una banda, augmenten l'atomització de la terra, al dividir finques que abans estaven unificades; d'altra banda, dificulten la tasca dels professionals agraris, atès que els murs infranquejables que s'alcen entre les diferents parcel·les de llurs explotacions els obliguen a fer llargs recorreguts per a arribar a cada una d'elles. Així les coses, convindria realitzar-hi prèviament la CP, per tal que totes les finques d'una mateixa explotació quedin concentrades a un costat o a l'altre de l'obra lineal de nova construcció. D'altra banda, quan s'han de dur a terme eixes obres públiques, aquesta modalitat de CP es mostra com l'alternativa menys traumàtica - i, per tant, menys conflictiva - a l'expropiació forçosa de les finques necessàries per a eixes obres, ja que permet reservar terrenys a aquests efectes²⁸⁸, aplicant-hi les deduccions previstes en l'art. 202 de l'LRDA.

La vinculació de la CP amb les grans obres públiques (especialment les de caràcter lineal), per tal de reduir l'impacte negatiu que aquestes obres tindrien altrament sobre les explotacions agràries, és una tècnica que ja té una llarga tradició a Europa. La necessitat d'aquest tipus de concentracions és tan evident que la major part dels legisladors dels països europeus fa anys que tenen prevista aquesta avinentesa a llurs respectives regulacions de la CP²⁸⁹, de vegades amb denominacions específiques. Així, a Holanda, s'aplica la denominació "*land adaptation*", i a Bèlgica s'opta per la nomenclatura "*échange d'exploitation*".

²⁸⁸ Aquest gran avantatge està encara per descobrir al nostre país. Així, per citar un exemple actual, la línia de l'AVE que s'està construint a hores d'ara entre Madrid i la Jonquera ha revolucionat inútilment als afectats, fins a l'extrem de què molts Ajuntaments varen arribar a acordar de dur el litigi als tribunals, amb la declarada intenció de paralitzar les obres. Si estéssim a Suïssa, les expropiacions que han generat tan greu conflicte s'haguessin substituït per les corresponents operacions de CP, amb la garantia de què hi hauria molta menys conflictivitat. Per a comprovar-ho, n'hi hauria prou amb rellegir l'interessant estudi d'Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur ...*, *op. cit.*, p. 11 i 15, en el qual s'emfasitzen els avantatges de la CP sobre l'expropiació, amb frases tan expressives com aquesta: "*Dans l'aménagement du territoire, les acteurs doivent toujours avoir à l'esprit le principe selon lequel les remembrements permettent très souvent d'éviter l'expropriation*". I el mateix s'esdevé quan es tracta de reservar terrenys per a practicar-hi una especial protecció de la natura i el paisatge, situació en la qual es reconeix que, amb la CP, "*les autorités peuvent éviter de recourir à la voie pénible de l'expropriation*".

Aquests avantatges també s'han copsat a França, com explica amb tota mena d'exemples pràctics Louis LALANNE, *Le remembrement au service des communes rurales*, "Départements et Communes", suplement al núm. 22, setembre de 1986, *in totum*. La conclusió a què s'hi arriba és que, front als inconvenients que planteja l'expropiació per a l'obtenció de terrenys necessaris per a millorar el desenvolupament rural ("*pour les propriétaires touchés, c'est une amputation parfois importante de leurs superficies; pour la collectivité, ce sont des formalités lourdes et longues et souvent délicates*"), la CP esdevé una fórmula més àgil i menys conflictiva, atès que es desenvolupa mitjançant "*une procédure qui évite de prélever l'ensemble des terrains sur un ou deux propriétaires seulement, et qui n'exige pas la mesure coercitive que représente l'expropriation*".

²⁸⁹ Per a comprovar la forma d'implementació d'aquestes CP associades a grans obres públiques que es fa a l'estranger, recomanem la lectura dels següents treballs:

a) Pel que fa a França, Chambre d'Agriculture, *L'implantation des grands ouvrages linéaires en territoire rural*, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, París, 1987, *in totum*, que analitza la legislació francesa sobre "*restructuration foncière*" aplicable a la construcció de grans obres públiques, posant-hi de relleu els problemes pràctics que es plantegen en relació a les operacions de CP, amb especial incidència en les obres de regadius.

b) Pel que fa a Bèlgica, Office Wallon de Développement Rural, Milieu Rural, *Remembrement rural ...*, *op. cit.*, *in totum*, que fa una similar anàlisi en relació a les obres lineals de construcció de vies fèrries d'alta velocitat.

c) Pel que fa a Holanda, Government Service for Land and Water Management, *The land development act ...*, *op. cit.*, *in totum*.

Al 1958, ja s'emprava aquest tipus de concentracions vinculades a grans obres públiques al Cantó suís de Vaud, com indica amb un indissimulat orgull l'Administració cantonal²⁹⁰. Al seu torn, França les va començar a regular al 1962²⁹¹.

A Alemanya s'aplica també la CP amb ocasió de les grans obres públiques del món rural, supòsit en el qual, com bé ha puntualitzat PALACIOS AYECHU²⁹², s'hi emprà el procediment simplificat de CP.

Inclús hi ha alguns països que han aprovat una legislació específica per a aquest tipus de concentracions, ateses les especials circumstàncies que les motiven i la urgència amb què s'han de dur a terme, per no endarrerir els terminis d'execució de les obres públiques. Així s'ha esdevingut, per exemple, a Bèlgica, amb la Llei de 12 de juliol de 1976, "*portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*". Aquesta ben pensada norma legal estableix a l'efecte un procediment especialment expeditiu per a aquestes CP, denominat "*échange d'exploitation de biens ruraux*", amb la declarada intenció de "*favoriser, dans l'intérêt général, l'exploitation économique de ces biens*" i d'aconseguir la "*constitution de parcelles continues, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants*" (art. 2).

Els avantatges i la imperiosa necessitat d'aquestes concentracions vinculades a grans obres públiques han estat reconeguts àmpliament a Suïssa per les administracions cantonals de la CP²⁹³, com també semblen haver-los copsat darrerament, a Espanya, alguns legisladors autonòmics, que, adonant-se de la necessitat d'aprofitar el potencial sinèrgic de la CP associada a eixes obres públiques, s'han decidit a entrar a regular-les, amb més o menys encert.

L'art. 17 de la gallega LCP-GAL autoritza l'Administració gestora a practicar aquestes concentracions, amb una gran amplitud de criteris²⁹⁴. Al seu torn, l'art. 55 estableix que s'ha

²⁹⁰ Vid. Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *op. cit.*, p. 21.

²⁹¹ Cfr. Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural, op. cit.*, p. 14, per a qui eixa regulació es va implantar "*en vue de pallier, dans la mesure du possible, les difficultés inhérentes à l'implantation des grands ouvrages publics parmi lesquelles la longue et coûteuse procédure d'expropriation, le législateur de 1962 a créé une variante de remembrement*". Similars avantatges es reconeixien anys després a aquestes actuacions, de l'Administració estant, com demostra la publicació oficial del Service des Structures et de la Modernisation des Exploitations, *La préétude d'aménagement foncier*, Ministère de l'Agriculture, 1984, p. 3, segons la qual la pràctica de la CP està especialment indicada quan hi ha previsions de què "*une commune sera traversée par un grand ouvrage public, tel qu'une autoroute*". En aquestes circumstàncies, s'indica, "*la préétude détermine en particulier tous les effets directs et indirects du projet sur les activités agricoles et rurales et fait des propositions pour résorber au mieux les dommages (remembrement avec inclusion de l'emprise du grand ouvrage, par exemple)*".

²⁹² María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 89.

²⁹³ Vid., *ad exemplum*, Service cantonal des améliorations foncières, *Améliorations foncières dans le canton de Berne 1971-1980*, Direction de l'Agriculture du Canton de Berne, Berna, 1981, p. 37, memòria oficial en la qual s'assegura que "*le remembrement est systématiquement utilisé pour faciliter l'acquisition de terres lors de la construction de nouvelles routes nationales ou cantonales*", admetent que aquesta pràctica proporciona grans avantatges per a totes les parts implicades, ja que, d'una banda, "*cela épargne au constructeur une longue procédure d'expropriation*", i de l'altra, "*l'agriculture garde ainsi ses droits grâce à une nouvelle répartition raisonnable des terres dans les environs du nouvel axe de trafic*", alhora que "*le réseau des chemins agricoles est adapté à la situation modifiée*", ben entès que "*le tout aux frais (sont) du compte routier*".

²⁹⁴ Aquest precepte preveu la CP vinculada a obres públiques en tres circumstàncies:

1a) "Cuando a causa de la construcción, modificación o supresión de vías de ferrocarril, autopistas, caminos o carreteras, cursos fluviales, canales de riego, aeropuertos, y otras obras públicas de análogo carácter, predominantemente lineal, se haga necesaria o conveniente la concentración para reorganizar las explotaciones agrarias afectadas, mitigando la discontinuidad o una acusada reducción superficial que la obra pública hubiese causado en ellas".

2a) "Cuando por causa de la realización de obras públicas con carácter no predominantemente lineal, tales como construcción de presas, saneamientos de marismas o terrenos pantanosos, y transformaciones en regadíos y otras, en las que la expropiación de parcelas se realiza normalmente a gran escala, afectando a un número importante de propietarios, se estime que el procedimiento de concentración pueda compensar los efectos de la expropiación y reordenar las explotaciones que no hubiesen desaparecido con la ejecución de la gran obra pública".

3a) "Cuando, por causas de la explotación de cotos mineros, sea necesaria una importante cesión de tierras de utilización agraria, de tal manera que se estime que el procedimiento de concentración parcelaria pueda compensar los efectos de expropiación y paliar el problema social que se hubiera podido plantear".

d'aplicar a les CP vinculades a les obres públiques que s'hi esmenten el procediment simplificat, amb les peculiaritats que el precepte detalla.

Ni que sigui amb un caràcter més restrictiu, l'art. 21.3.c) de l'asturiana LOADR també opta per aquest tipus de concentracions, autoritzant-ne l'inici "cuando, como consecuencia de la ejecución de una obra pública de considerable interés, se afecta a un número importante de propiedades de interés agrario, de tal manera que resulte conveniente la concentración para reorganizar las explotaciones, corrigiendo la discontinuidad o una acusada reducción de superficies agrarias". Similars restriccions estableix la castellanolleonesa LCP-CYL, l'art. 17.c) de la qual disposa que l'Administració gestora pot promoure la CP "Cuando, por causa de la realización de una obra pública o cualquier otra actuación que comporte la expropiación forzosa de sectores importantes de la zona, se haga necesaria la concentración parcelaria para reordenar la propiedad y reorganizar las explotaciones agrarias afectadas". Finalment, l'art. 18 de la navarresa LFRIA autoritza l'inici de la CP "cuando a causa de la ejecución de obras públicas fuera conveniente realizar la concentración para reorganizar las explotaciones agrarias afectadas y en particular para la transformación en regadío de una determinada zona o su mejora".

S'ha de reconèixer a aquests legisladors el mèrit d'haver advertit els avantatges que es poden aconseguir realitzant la CP a les zones afectades per la construcció de grans obres públiques (com ara autopistes, línies ferroviàries o canalitzacions d'aigua). Certament, demostren tenir una visió moderna de la institució.

L'element més negatiu que hem trobat en aquestes regulacions autonòmiques és l'exacerbada fixació que s'hi detecta quant a la forma d'inici de les operacions. Sembla talment com si tots aquests legisladors haguessin arribat a la comuna conclusió de què aquestes concentracions s'han d'iniciar necessàriament d'ofici, com si les especials circumstàncies que hi concorren no permetessin l'inici voluntari.

Sens perjudici d'aprofundir-hi més endavant, hem de mostrar el nostre absolut desacord amb aquesta sorprenent unanimitat de criteri, per diferents motius:

- En primer lloc, la imposició de l'inici d'ofici d'aquestes concentracions no s'adiu als principis constitucionals favorables al foment de la participació dels ciutadans en tots els assumptes que els afecten directament.

- En segon lloc, la jurisprudència s'ha manifestat habitualment reàcia a l'inici d'ofici de la CP, per considerar que aquesta fórmula té un caràcter excepcional²⁹⁵. Per tant, no s'hi hauria de descartar l'inici voluntari, sinó que - com en qualsevol altre tipus de concentracions - s'hauria de procedir a la recollida de signatures dels afectats, com a regla general, sempre que les circumstàncies ho permetin.

- Finalment, l'argumentació de què l'inici d'ofici és l'única manera de garantir una execució de la CP amb la celeritat que exigeix la construcció de les grans obres públiques que ens ocupen constitueix una fal·làcia. L'únic que s'aconsegueix accelerar amb aquesta fórmula imperativa és la publicació de la norma d'inici. Però aquesta acceleració inicial tindrà després com a contrapartida l'inconvenient de què serà una concentració lastrada per la desconfiança i el rebuig dels interessats, que, al no haver-s'hi comptat amb el seu parer, no la sentiran com a cosa seva, sinó com una imposició de l'Administració gestora. La conflictivitat que es derivarà d'aquest rebuig col·lectiu es traduirà lògicament en un augment considerable de les discussions amb els tècnics, així com en la presentació d'un major nombre d'al·legacions i recursos, cosa que, en el millor dels supòsits, acabarà endarrerint les operacions. Per tant, si es vol agilitzar les actuacions, el que cal és dialogar amb els afectats més encara que en qualsevol altre tipus de concentracions, per tal de convèncer-los dels avantatges que per a ells representa la CP, davant la perspectiva de la immediata construcció de l'autopista, línia ferroviària, etc. de què es tracti.

Al nostre parer, caldria parlar més atenció al que es fa al respecte a l'estranger, de molts

²⁹⁵ Vid., en aquest sentit, les STS de 3.6.1982 (Arz. 4188) i 14.6.1988 (Arz. 4605), per bé que en alguna ocasió aï llada - vid., en concret, la STS de 8.6.1983 (Arz. 3491) -, el mateix TS també s'ha allunyat de la seva pròpia doctrina legal.

anys ençà perquè ja hi ha una experiència contrastada que demostra que no s'ha de tenir tanta por a comptar amb els interessats per a iniciar aquestes CP vinculades a grans obres públiques. El cas belga és paradigmàtic, en aquest sentit, puix que desdramatitza la qüestió, estipulant que aquestes concentracions tant es puguin iniciar voluntàriament com d'inici, segons s'escaigui en cada cas. L'art. 3 de la ja citada Llei de 12 de juliol de 1976 disposa a l'efecte que l'autoritat competent per a dictar l'inici de la CP (que a Bèlgica és sempre el Rei, per molt que ens pugui sorprendre) "*peut décider, soit d'office, soit à la demande d'une administration communale intéressée, soit à la demande d'au moins dix exploitants, qu'il y a lieu de procéder à l'échange d'exploitation*". I així porten funcionant de 1976 ençà sense que s'hi hagi vist la necessitat de modificar aquesta encertada previsió legal.

2.4 El manament constitucional d'un tractament especial per a les zones de muntanya, com a nova causa justificativa de les actuacions de CP

La flexibilitat en la interpretació de les normes - adaptant-les a la realitat social i econòmica del lloc on s'han d'aplicar -, que requereix l'art. 3.1 del Codi civil i confirma la jurisprudència²⁹⁶, ja permetria afegir la promoció de les zones de muntanya, com una nova causa justificativa de la CP, que es justificaria per tractar-se de zones que han estat tradicionalment deprimides, amb un crònic i progressiu problema de despoblament i amb una agricultura escassament competitiva.

Tanmateix, reconeixem que eixa interpretació podia haver resultat un xic forçada fins al 1978, a la vista dels termes en què s'expressa l'art. 171.1 de l'LRDA, ja que només preveu el desenvolupament de les tasques de CP "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad". De 1978 ençà en canvi, entenem que aquest problema jurídic s'ha esvaït totalment, atès que l'art. 130 CE imposa a tots els poders públics

l'obligació de promocionar de manera prevalent el progrés de les zones de muntanya: després d'establir que "los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería ..., a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles", afegeix que "con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña".

Si, com ens ensenyen el TC i el TS²⁹⁷, les normes s'han d'interpretar en funció del conjunt de l'ordenament jurídic constitucional, el manament de donar un tractament especial a les zones de muntanyes constituïria un sòlid fonament jurídic per a donar més facilitats a les zones de muntanya que a la resta, pel que fa als condicionaments imposats per a l'autorització de les actuacions de CP²⁹⁸.

Se'ns podrà advertir que, amb la normativa vigent, ja es poden fer concentracions a les zones de muntanya. Nogensmenys, entenem que no n'hi ha prou amb què s'hi apliquin els condicionaments generals. El que ordena als poders públics l'art. 130.2 és que apliquin a les zones de muntanya una discriminació positiva, per tal de possibilitar la seva aproximació al nivell de vida que es gaudeix a la resta del territori.

En matèria de CP, aquest manament constitucional es podria traduir en una reducció dels requisits exigits per a l'inici de la concentració, especialment pel que fa a l'actual exigència d'una greu problemàtica de dispersió parcel·l·ària. Així, per comptes d'exigir-hi que es tracti de "zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad" (art. 171.1 de l'LRDA), es podrien admetre, com a causes alternatives per a iniciar les actuacions, la necessitat de fer front a les difícils condicions en les quals es

²⁹⁶ Vid., *ad exemplum*, la STC 145/1998, de 30 de juny i, referida en concret a la normativa reguladora de la CP, la STS de 20.12.1993 (Arz. 10025), ambdues relatives a la normativa reguladora de la CP. A més a més d'ésser preceptiva, la interpretació flexible de les normes té - com indica la sentència esmentada en darrer lloc - els avantatges d'ésser més actual i més encertada des de les vessants hermenèutica, jurídica i social, a l'hora que facilita el tràfic jurídic.

²⁹⁷ Vid., *inter alia*, la STC 73/1998, de 30 de juny, i la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011).

²⁹⁸ Amb caràcter general, l'esmentat manament constitucional ja va ésser aplicat, a nivell de legislació ordinària, per sengles lleis de l'any 1982: la Llei 22/1982, de 16 de juny, sobre repoblacions gratuïtes amb càrrec a l'ICONA, i, més específicament encara, la Llei 25/1982, de 30 de juny, d'agricultura de muntanya. Ara mancava que es fes el mateix a nivell de la legislació estatal i autonòmica de la CP, incorporant-hi facilitats addicionals per a poder iniciar aquest tipus d'actuacions a les zones de muntanya, encara que la dispersió parcel·l·ària no hi sigui especialment greu.

desenvolupen les explotacions agràries de muntanya, la regeneració del paisatge, la necessitat d'obrir camins entre els boscos per a facilitar-ne l'explotació racional, la conveniència de fer-hi una repoblació forestal, o inclús l'existència d'un alt percentatge de finques rústiques sense escripturació i/o sense constància en el corresponent Registre de la Propietat, que és un altre greu problema que solen patir les zones de muntanya.

Al nostre parer, aqueixa amplitud de criteris en la interpretació dels requisits per a dur a terme la CP a les zones de muntanya trobaria un bona acollida a nivell jurisdiccional. Així ho dóna a entendre la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), de la qual es poden extreure dues conclusions prou rellevants a aquests efectes:

1a) Les normes reguladores de la institució jurídica de la CP - com tota la resta de l'ordenament jurídic -, no sols han d'ésser interpretades d'acord amb la realitat social del moment, sinó que també cal tenir-hi en compte el lloc on han d'ésser aplicades. En el cas concret que analitza l'esmentada sentència, el TS retreu a l'Administració gestora la rigidesa interpretativa de la normativa reguladora de la CP, per no haver-hi tingut en compte les especificitats de la CA gallega: "... conformarse en Galicia con la mínima publicación exigida por la LRDA es ... desconocer la realidad del País Gallego, ...". És només un exemple molt concret i localitzat. Però el que interessa ressaltar de la sentència és la filosofia que hi subjau, en base a la qual es podria interpretar la legislació de CP de manera menys rígida a les zones de muntanya que a altres zones objecte de concentració.

2a) L'entrada en vigor de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia imposa una nova forma d'aplicar les lleis, encara que el seu tenor literal romanguí inalterat²⁹⁹. L'alt tribunal remarca la necessitat d'aplicar, en concret, aquesta pauta interpretativa a la regulació de la CP, assenyalant que la incorporació del text constitucional al nostre ordenament jurídic "ha de suponer un cambio en los modos de aplicación de la norma [es refereix a l'LRDA], aunque sea la misma, ...". Aplicant aquest criteri, entenem que, si l'art. 130.1 CE, exigeix un tractament diferenciat per a les zones de muntanya, res no impedeix que es faci una lectura específica de l'LRDA per a aquestes zones, en el sentit apuntat *supra*.

3a) Aquesta obligació d'adaptar la interpretació de les normes a la realitat específica de l'entorn en el qual s'han d'aplicar és el que justifica, en definitiva, la transferència de la corresponent competència a la respectiva CA: "... para hacerla operar de la manera más satisfactoria en el circunstanciado concreto del País Gallego, en cuyo interés general y de sus habitantes debe ser interpretada por la Administración Autonómica, pues esa es la razón de ser de la misma". En definitiva, les CA que encara no han legislat en la matèria (i no cal dir les que ja han legislat) tenen a les seves mans la possibilitat de donar un gir remarcable a la gestió de la CP, comptant a l'efecte amb l'inestimable aval jurisprudencial del TS, criteri que seria molt útil per a les zones de muntanya.

Unes i altres CA haurien d'analitzar acuradament quines són les necessitats específiques del seu món rural en general i de les seves zones de muntanya en particular, per tal de determinar quines condicions s'hi han d'establir per a l'inici de les actuacions públiques de CP. I una forma molt adient d'aplicar aquest criteri hermenèutic fóra interpretant d'una manera més flexible, per a les zones de muntanya, els requisits que els arts. 171, 180 i 181 imposen per a l'inici de la CP. Fent-ho així es milloraria la qualitat de vida de les zones de muntanya, i, en conseqüència, es col·laboraria en la consecució dels objectius del Dret comunitari, l'orientació actual del qual tendeix a evitar la desertització rural que provoca la precarietat de les condicions de vida i de treball que es pateix a la major part de les zones rurals, amb especial incidència a les zones de muntanya.

Aquesta i les altres noves comeses que propugnem no tenen la pretensió de desvirtuar la institució jurídica de la CP, sinó de modernitzar-la, respectant la seva essència. Si bé es mira, la teleologia de la concentració al nostre país no ha estat pas estàtica, sinó que ha anat evolucionant paulatinament al ritme de les noves necessitats. Inicialment, el legislador es va deixar influenciar per les ja analitzades idees de Jovellanos i Fermín Caballero -

²⁹⁹Aquesta manca d'adaptació de la regulació del procediment especial de CP als nous principis constitucionals de 1978 suposa un incompliment greu d'una manament legal que - imposat per la disposició addicional tercera de la Llei 30/1992, de 26 de novembre - s'hagués hagut de dur a terme en el termini de divuit mesos, comptadors des de l'entrada en vigor de l'LRJAPPAC.

propenses a la constitució de petites explotacions familiars -, com reflecteix palmàriament l'exposició de motius de la Llei de 20 de desembre de 1952 sobre concentració parcel·lària. Més endavant, en canvi, la política econòmica espanyola dels plans de desenvolupament econòmic i social va fomentar la implantació d'uns objectius més propicis a la constitució d'explotacions de tamany mitjà augmentant progressivament el tamany de les finques de reemplaçament lliurades per l'IRYDA.

Ara entenem que ha arribat el moment de donar un nou pas endavant, per tal d'adaptar la institució a la nova realitat socioeconòmica espanyola, a la Constitució i a les noves tendències del Dret comunitari, que més endavant exposarem.

Reconeixem que algunes de les propostes aquí formulades poden semblar agosarades per a unes administracions gestores de la CP acostumades a treballar al dictat de la tradició i del més ancestral costumari administratiu. Però els temps canvien i la institució ha d'evolucionar al seu compàs. I seria més positiu que hi actués com a motor, que no pas que s'hi deixés arrossegar mandrosament. És just això és el que pretenem aconseguir amb les nostres propostes innovadores.

V. JUSTIFICACIÓ DE LA CP

1. Avantatges

Els avantatges de la CP han estat glossats abastament, tant per la doctrina clàssica³⁰⁰ com per la moderna³⁰¹ - a Espanya i a l'estranger³⁰² -, així com per la jurisprudència nacional i internacional³⁰³, que, entre altres pronunciaments que comentarem, ha establert el criteri de què "no puede olvidarse que la concentración parcelaria produce unos beneficios para todos los propietarios incluidos en la misma", i per organismes internacionals de tant prestigi com ara l'ONU, la FAO o l'OCDE, com veurem tot seguit.

1.1 Avantatges de signe socioeconòmic

Els beneficis de caire socioeconòmic que aporta la CP són proporcionals a l'amplitud de la concepció que s'hi empra en cada cas. Això explicaria que hi hagi països on les respectives

³⁰⁰ Sens dubte, el que millor ha sistematitzat aquests avantatges és Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 45 a 57 i concordants, obra d'obligada referència per a tota la doctrina sobre la CP espanyola. Però és també molt interessant, a aquest respecte, l'estudi d'Alberto BALLARIN MARCIAL, *Aspectos del Derecho Administrativo Agrario ...*, op. cit., in totum, en el qual manifesta que "el Remembrement ... ha alcanzado en Francia un notable relieve y es una de las instituciones más interesantes del Derecho agrario administrativo". Fixant-se més en els avantatges econòmics, Miguel BUENO, op. cit., p. 157, apunta com a aspectes positius de la CP espanyola, ja des de la seva inicial fase experimental dels anys cinquanta, "una variación positiva de los factores de la producción en las zonas concentradas, con el resultado de incremento de producción..., reducción de costes ...y, en definitiva, mejora de la productividad del trabajo y de las rentas". La resta de la doctrina ratifica aquesta impressió.

³⁰¹ Vid., ad exemplum, Elena IGLESIAS PIÑEIRO, op. cit., p. 92, per a qui resulta patent que "las zonas donde la agricultura más se ha desarrollado coinciden con aquellas donde se inició la C. P.". Al seu torn, María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 31, assegura que tots els propietaris de les zones concentrades en surten beneficiats, elevant-se el seu nivell de vida, perquè la CP afavoreix la mecanització de les explotacions, l'optimització dels adobs, la transformació en regadiu, etc.

³⁰² Vid., Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER et al., *Aménagement et mise en valeur de l'espace rural...*, op. cit., in totum, que inclou una bona relació d'avantatges que es poden aconseguir amb la CP, entre els quals remarca que permet reduir l'erosió de les finques de conreu (canviant la seva forma i orientació), renovar les vies de comunicació, reconduir les aigües fluvials, millorar l'entorn natural amb la creació de petits boscos, protegir zones d'especial interès ecològic o històric, reservar espais públics per a esbarjo i per a la instal·lació de tota mena de serveis (sense necessitat d'acudir al tan sovint traumàtic expedient d'expropiació), etc. A França, l'obra de la Direction des Aménagements Ruraux, *Remembrement rural et conservation de la nature*, Ministère de l'Agriculture, Paris, 1969, p. 32, també canta lloances a la CP, posant de relleu que "le remembrement est aujourd'hui considéré comme le moyen privilégié de l'aménagement foncier et rural, en ce qu'il permet la mise en place, sur des secteurs communaux ou pluri-communaux, des structures de production et des équipements collectifs concourant au développement économique de ces secteurs". I encara remarca que "il y autorise, en outre, une meilleure répartition spatiale dans l'occupation des sols, et favorise l'équilibre, sans cesse en évolution, entre les espaces occupés par l'agriculture, la forêt (et) l'eau".

³⁰³ Vid., per totes, la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424), que reproduïx aquest mateix argument de la STS de 7.10.1996 (Arz. 7520).

administracions gestores estan literalment desbordades pel cúmul de sol·licituds de CP que els arriben, mentre que d'altres van fent via d'una manera més assossegada.

El desbordament de l'Administració gestora és evident, per exemple, a Alemanya (on hi ha moltes zones esperant que els arribi el torn de la concentració) i Holanda (on, de 1958 ençà els gestors han hagut d'arbitrar un pla plurianual d'actuacions, mitjançant el qual es fixa l'ordre de preferència de les actuacions a les zones que les reclamen, vist que l'Administració és incapaç d'atendre la demanda existent).

A l'extrem contrari estarien la major part de les CA espanyoles. Degut a què s'hi aplica una concepció de la CP molt més restringida i amb una dotació pressupostària més escassa del que caldria, les respectives administracions gestores sovint han de dur a terme una tasca prèvia de promoció de la CP, per tal de facilitar la recollida de les signatures necessàries per a l'inici voluntari³⁰⁴, allà on el Departament competent té un especial interès a dur a terme aquesta millora, com s'esdevé en el cas de les futures zones regables o en el de la modernització dels regadius tradicionals. Tant és així que el legislador navarrès ha decidit tirar pel dret (*vid.* art. 18 de l'LFRIA) i - al nostre parer, incorrectament, perquè la participació dels interessats és sempre força recomanable - ha prescrit l'inici d'ofici com a fórmula habitual per a l'inici de la CP vinculada als regadius. I el mateix s'ha previst a altres CA per a les concentracions vinculades a grans obres públiques, com ja hem exposat.

En tot cas, sigui quin sigui el concepte de CP que s'empri, aquestes actuacions públiques sempre aporten els següents beneficis socioeconòmics:

a) Augment de la competitivitat de les explotacions agràries

Atesa la seva finalitat primordial *ex art.* 173 de l'LRDA, els principals beneficis que genera la CP és la millora de la productivitat de les explotacions agràries, amb la qual cosa es genera un important augment de la renda *per capita*, que ningú gosa qüestionar. Aquest avantatge econòmic - que tan unànimement fou reconegut per la dogmàtica clàssica³⁰⁵ - ha tingut una especial repercussió a Galícia, on es constata que la renda així computada s'ha multiplicat per cinc des que hi van començar les tasques de concentració³⁰⁶.

La contribució de la CP a l'augment de la productivitat - i, en conseqüència, de la competitivitat - de les explotacions agràries és, d'altra banda, un fet comprovat abastament arreu del món, com acrediten els darrers informes de la FAO³⁰⁷.

³⁰⁴Cfr. José Manuel FERNÁNDEZ CASTRO, *Iniciación, estudio de viabilidad y Decreto en los proyectos de concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva dirigida per Crecente MASEDA Y CUESTA GARCIA, *El proceso de concentración parcelaria*, Universitat de Santiago de Compostela, 1995, p. 37.

³⁰⁵*Vid.*, per tots, Francisco CORRAL DUEÑAS, *Funciones agrarias del Registro ...*, *op. cit.*, p. 20.

³⁰⁶Cfr. José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO MIRAVED, *Antecedentes de ...*, *op. cit.*, p. 15.

³⁰⁷*Vid.*, *ad exemplum*, els següents documents de la FAO:
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura, el comercio y la seguridad alimentaria. Cuestiones y opciones para las próximas negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo. Ginebra, 23-24 de septiembre de 1999. IIª Sesión b: Experiencia relativa a la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Experiencia de los países en desarrollo (sobre la base de algunos estudios monográficos). Documento nº 3: Síntesis de los estudios monográficos de países*, Servicio de Políticas y Proyecciones de Productos Básicos-Dirección de Productos Básicos y Comercio, edició electrònica, punts 18 i 33 (<http://www.fao.org/docrep/meeting/x30655.htm>). La FAO hi constata que la CP "elevaba la productividad y la competitividad y daba resultados positivos". En el cas concret del Brasil, es reconeix que, com a conseqüència de la pràctica de la CP "tanto la superficie sembrada como la productividad van en aumento".

- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Aplicación de las directices para las campañas nacionales e internacionales de promoción del arroz en 1996-1999*, edició electrònica del Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO, punt 12, (<http://www.fao.org/docrep/meeting/x2462s.htm>) arriba a la mateixa conclusió en base a la CP japonesa, assegurant que "Japón está actualmente fomentando también la concentración parcelaria de los arrozales para mejorar la competitividad del sector". És obvi, doncs, que la CP incrementa la productivitat i la competitivitat agràries arreu on s'aplica.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Deliberaciones de la Conferencia internacional China 1999 sobre el Algodón. Afrontando el desafío del mercado mundial del algodón y la industria del algodón chino*, edició electrònica, p. 3 (http://www.fao.org/es/esc/escr/cotton/china-s/cov_toc-s.htm). En l'apartat dedicat al conreu del cotó a Grècia, es reconeix que "las inversiones en obras de infraestructura ... pueden aumentar la competitividad" i que "los costos de producción ...

b) La racionalització de l'estructura parcel·lària

Aquesta racionalització - que ja constituï a una de les principals finalitats de la Llei de CP de 1952³⁰⁸ - resulta patent quan es comparen els plànols *ex ante* i *ex post* de qualsevol procés de CP: el nombre de finques s'hi ha reduït, les finques de reemplaçament són més grans i de forma més regular que les aportades a la concentració, s'hi han traçat camins més rectilinis i amples, totes les finques tenen accés a una via pública, etc. Tot plegat, facilita la tasca dels professionals de l'agricultura i permet optimitzar els recursos disponibles a l'explotació.

Àdhuc el TEDH ha confirmat aquest i altres avantatges de caire econòmic, a la seva sentència de 15.11.1996 (REF. 00000666, *affaire Prötsch c. Autriche*), d'acord amb la qual, en el cas analitzat d'una CP austríaca, *"Les avantages étaient a) des parcelles moins morcelées et, conséquence, une augmentation de leur dimension moyenne; b) la réduction de la longueur de clôture et la suppression concomitante des terres improductives; c) un meilleur équilibre entre la longueur et la largeur des parcelles; et d) un meilleur accès"*.

Hom pot dir, per tant, que, des d'un punt de vista socioeconòmic, la CP es justifica per la necessitat de reorganitzar la propietat rústica, de manera que les explotacions agràries anacròniques, d'estructures irracionals i afectades pel minifundisme i/o la dispersió parcel·lària esdevinguin explotacions racionalitzades, de forma més o menys rectangular, rendibles i, en definitiva, competitives. És lògic, doncs, que els sindicats agraris recolzin sense embuts aquesta millora.

Aquest va ésser, en tot cas, el fonament que va motivar la promulgació de la primera norma legal que regulà la CP espanyola (Llei de 20 de desembre de 1952), l'exposició de motius de la qual incloï a aquest reconeixement explícit: "Entre los problemas que tiene planteados la agricultura española, destaca por su extraordinaria importancia aquel que se deriva del intenso parcelamiento que sufre gran parte del territorio nacional. El estado actual de muchas de las explotaciones agrícolas constituídas por numerosas y minúsculas parcelas diseminadas y repartidas por los cuatro extremos de un término municipal, da lugar a que sus rendimientos sean antieconómicos a la par que origina notorios obstáculos para el desarrollo y modernización de la agricultura patria".

A aquest mateix plantejament legal respon també l'LRDA, com palesen els arts. 171, que autoritza a dur a terme actuacions de concentració "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad", i 173, d'acord amb el qual, "la concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas".

c) La reducció de les despeses d'explotació

La CP concentra les antigues parcel·les d'un mateix propietari en un reduït nombre de finques, ben estructurades (generalment, en forma rectangular, que és la més adient per a optimitzar-hi els esforços i mitjans aplicats) i accessibles a la nova xarxa de camins, dissenyada d'acord amb les necessitats de les explotacions de la zona concentrada.

De resultes d'aquesta millor ordenació de l'estructura física de les explotacions, al reduir el minifundisme i la dispersió parcel·lària, també minven considerablement les despeses de producció, ja que el tamany superior i la forma rectangular de les finques de reemplaçament afavoreix la mecanització de les tasques agràries, alhora que la concentració fundiària permet reduir la despesa en adobs, herbicides i pesticides o tractaments fitosanitaris, reduint igualment el temps a invertir en els desplaçaments entre parcel·les, cosa que estalvia temps i combustible. Els estudis realitzats a França demostren que aquest estalvi pot ser superior al 10%, calculant que així les operacions de CP resulten rendibles als propietaris a partir de pocs anys després de realitzada la corresponent inversió.

pueden reducirse mediante la concentración parcelaria", afegint-hi que "el proceso facilitará la mecanización sistemática y de bajo costo".

³⁰⁸ Vid. Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 152.

En síntesi, es gasta menys i es dedica menys temps a l'explotació, amb la qual cosa, de retruc, el professional agrari té l'oportunitat de portar més terra o de dedicar part de la seva jornada laboral a l'obtenció de rendes alternatives, millorant així el seu nivell d'ingressos. Aquests avantatges s'evidencien a totes les zones de CP, essent els propietaris els primers a reconèixer-los, a més a més d'haver estat corroborats per organismes internacionals de tant prestigi com la FAO i altres que ja hem esmentat.

En definitiva, des de la vessant econòmica, el minifundisme i la dispersió parcel·lària suposen un seriós obstacle per a la modernització del món agrari, atès que obliguen a fer desplaçaments freqüents entre les diferents parcel·les d'una mateixa explotació, dificulten la introducció de maquinària moderna i funcional, encareixen les tasques de sembrat, tractament fitosanitari i collita, alhora que obstaculitzen la transformació dels terrenys de secà en regadiu.

Front a aqueixa problemàtica econòmica, la CP obre totes les parcel·les a una nova xarxa de camins rurals (més amples i ben traçats que els anteriors), complementa aquests camins amb els necessaris desguassos, reagrupa les finques de la forma més adient i refà els seus llinars, per tal d'aconseguir unes explotacions agràries més racionals, més funcionals i, per tant, més rendibles.

d) L'augment de la qualitat de vida

La CP s'ha destinat tradicionalment a beneficiar predominantment a la pagesia. Però, encara que els professionals agraris segueixin essent els destinataris prevalents de la millora de CP, no hom pot oblidar que els agricultors, a més de treballar al món rural, també hi viuen. Per tant, quan es realitzen les operacions de CP, també s'ha de pensar en millorar la qualitat de vida a la zona beneficiada. I així s'esdevé realment, essent comprovable la progressiva elevació del nivell de vida que es produeix invariablement a totes les zones concentrades, i molt especialment als territoris que estaven més abandonats, puix que les obres connexes a la CP reporten a la zona més riquesa i unes millors comunicacions, amb les quals es faciliten els desplaçaments i els intercanvis comercials. De retruc, es redueix el risc de despoblament del món rural, puix que els joves tendeixen a arrelar més a les zones concentrades, on troben més qualitat de vida, hi ha més facilitats de desplaçaments (no sols per a ells, sinó també per al transport escolar dels seus fills) i la feina els hi resulta més fàcil, ja que la concentració facilita la mecanització de les tasques agràries. A més, al ser més rendibles les explotacions, minva la superfície mínima necessària per a poder-s'hi mantenir en bones condicions, com han demostrat les enquestes fetes a la veïna França.

Aquesta millora de la qualitat de vida seria encara més notòria, si s'apliqués el model de CP que aquí venim propugnant, que implica la utilització d'aquesta millora per a coadjuvar al desenvolupament integral de les zones objecte de concentració, així com per a protegir-ne i millorar-ne el medi ambient i el paisatge rural. Així es fomentaria el desenvolupament rural integrat i sostenible de les zones en qüestió, reservant-hi finques per a boscos, parcs i espais d'oci, així com per a habitatges i serveis de tota mena, alhora que es facilitaria la seva diversificació econòmica, cosa que elevaria i faria més estables els ingressos al món rural.

Alguns estudis universitaris ja obren perspectives en aquest sentit, advertint els beneficis que el teixit social rural que fins ara ha garantit l'empresa familiar agrària corre un seriós risc d'extinció, si no es prenen les mesures adients per a evitar-ho, com poden ser la pluriactivitat agrària, l'aposta pels productes ecològics i de qualitat, l'accés dels professionals agraris a fonts alternatives d'ingressos i la millora de les condicions sociolaborals del medi rural, de manera que s'hi garanteixi el relleu generacional.

És a tot això que ens referim quan insistim en les noves comeses que caldria reconèixer a la CP, com instrument de present i de futur, al servei d'un desenvolupament rural integrat i sostenible, que faci digne i desitjable la vida rural. La concentració al·ludament considerada no ho podria aconseguir; però, si es combina amb les altres actuacions públiques a fer a la mateixa zona, s'hi pot aconseguir una substancial elevació de la qualitat de vida.

En resum, podem dir que la CP pot contribuir eficaçment al reequilibri territorial entre el món rural i les zones urbanes, fent esdevenir les zones beneficiades més atractives per a viure-hi de manera estable, alhora que suposa una visible revalorització de les explotacions agràries de la zona beneficiada.

La jurisprudència sobre la CP ha insistit molt en el reconeixement del valor afegit per la CP a les explotacions agràries, revaloritzant les finques afectades.

És molt significativa, a aquest respecte, la STS de 4.11.1988, en els fonaments quart i cinquè de la qual es rebutgen els arguments del dictamen pericial presentat com a document provatori, per haver estat elaborat sense tenir-hi en compte "el añadido valor que la concentración comporta ...", "lo que si resulta adecuado a las fincas originarias o aportadas no lo es, en cambio, para las de reemplazo ya que a efectos comparativos, la realidad de éstas incluye el valor emergente de la concentración del cual no cabe prescindir como valor añadido por dicha operación transformadora de linderos, supresora de servidumbres, facilitante de labores agrícolas, así como de acceso a caminos públicos, procediendo por todo lo expuesto confirmar la sentencia apelada en cuanto desestima el recurso contencioso-administrativo promovido por los actores ...".

L'any següent, l'alt tribunal insistia novament a remarcar el valor emergent de la CP, en la seva sentència de lata 1 de juny de 1989, en el fonament quart de la qual es rebutja la validesa provatòria d'un altre dictamen pericial, amb l'argument de què "el perito ha prescindido en sus cálculos de la repercusión que, sobre el valor de las fincas atribuidas en reemplazo, debía seguirse de sus mayores dimensiones y nueva ubicación junto a las vías de comunicación, consecuencia de la concentración que son circunstancias que obviamente mejoran su productividad en comparación con la anterior situación y superficie de las múltiples parcelas de los actores".

En idèntic sentit es manifesta, finalment, la STS de 21.12.1989, en el fonament jurídic primer de la qual es desautoritza igualment el peritatge presentat com a prova pels recurrents, tot dient que "debía de haber tenido en cuenta el indudable aumento de valor que para los recurrentes supone el tener concentrada en sólo cinco fincas de forma regular y bien comunicadas, sus precedentes 153 dispersas parcelas, de ínfima extensión, de formas irregulares y con defectuosa comunicación; por todo lo cual y ante tal deficiencia pericial, no se estiman probados los supuestos del art. 218,1 de la LRDA". S'hi reitera, per tant, el criteri jurisprudencial - que no ha estat modificat per cap sentència posterior del TS fins al moment actual - segons el qual, per tal de comprovar si s'ha produït o no la lesió de drets al·legada en el recurs, cal tenir en compte el valor emergent de la CP.

La doctrina científica també ha reconegut unànimement els avantatges socioeconòmics que aporta la CP, emprant, en ocasions, termes força elogiosos. Així, Carl-Christoph LISS es refereix a aquesta institució com la modalitat més efectiva d'intervenció administrativa sobre les estructures agràries; RUBIO GONZÁLEZ la qualifica com una part de la reforma agrària d'importància excepcional; SANZ JARQUE remarca l'augment de la rendibilitat i la millora de les explotacions com els factors econòmics que justifiquen les actuacions de CP; finalment, MAYA FRADES aporta exemples pràctics de zones ja concentrades, a les quals s'ha demostrat els efectes positius de la CP, entre els que destaca l'eliminació del minifundisme, el millor aprofitament de la terra i el foment de la capitalització del camp.

Extralimitant els elogis fins a extrems excessivament panegírics, algun autor ha arribat a pregonar les excel·lències de la CP com la panacea per al guariment de tots els problemes que té plantejats l'agricultura. Aquest tipus de soflames ens semblen totalment innecessàries i fora de lloc, a part de què no coincideixen amb la realitat, ja que - com veurem que han reconegut la jurisprudència, la doctrina majoritària i àdhuc algunes administracions gestores - la CP també té les seves limitacions i els seus inconvenients.

És per aquests avantatges de caire socioeconòmic que l'ONU ha recolzat la CP en tot moment, recomanant aquestes actuacions en una munió de documents, bé siguin d'elaboració pròpia o bé siguin elaborats sota el seu patrocini, el contingut i l'oportunitat dels quals comentarem abastament més endavant.

1.2 Avantatges de caire jurídic

1.2.1 Problemàtica jurídica que afronta la CP

Un cop demostrat que la CP és una actuació administrativa extraordinàriament convenient i profitosa des del punt de vista socioeconòmic, hem d'afegir que tants o més avantatges ofereix des de la perspectiva jurídica, puix que aquestes actuacions permeten fer front a una variada i complexa problemàtica jurídica:

- D'una banda, el minifundisme i la dispersió parcel·lària dificulten la identificació de les finques i multipliquen les servituds predials, esdevenint per aquesta causa una deu inescapable de conflictes entre els propietaris, entre els quals genera conflictes en matèria de llinars, problemes quant a les servituds de pas i d'aqüeducte, confrontacions en l'ús de l'aigua i un llarg etcètera.

- D'altra banda, aquesta doble lacra de les explotacions agràries també entorpeix el tràfic jurídic, dificultant i encarint les transmissions patrimonials.

- A més a més, la multiplicitat de les finques rústiques i les seves contínues segregacions compliquen notablement el control del Registre de la Propietat, alhora que l'experiència demostra que la indocumentació de les finques és més greu a les zones on predominen el minifundisme i la dispersió parcel·lària.

- Finalment, és prou conegut que totes les actuacions públiques que - com és el cas de la CP - comporten una intervenció administrativa sobre les estructures agràries solen plantejar problemes diversos de caire jurídic.

Coincidim amb LÓPEZ RAMON en la consideració de què alguns d'eixos problemes jurídics són comuns a totes les modalitats d'intervenció administrativa, mentre que altres pertanyen a l'esfera específica de cada tipus d'actuació pública.

Entre els primers, l'esmentat publicista inclou la determinació de l'Administració competent en cada cas, així com la problemàtica derivada dels procediments administratius especials aprovats a l'efecte, i la connexió amb les altres actuacions públiques d'ordenació territorial i urbanística. Fins aquí, hi podríem estar d'acord. Ara bé, aquest autor també hi afegeix el que ell anomena "las restricciones al control judicial de la actividad administrativa", apreciació de la que hem de discrepar nítidament, atès que ja hi ha una abundosa jurisprudència del TS, basada en la doctrina constitucional, d'acord amb la qual, els obstacles a l'accés als tribunals que estableixen lleis formals preconstitucionals, com ara l'LRDA, han d'ésser remoguts, perquè atempten contra el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, consagrat en l'art. 24 de la Constitució. En referència concreta en l'art. 218.1 de l'LRDA, les sentències del TS solen coincidir en l'afirmació de què "tiene que ser objeto de una interpretación restrictiva que posibilite al máximo el acceso a los Tribunales".

Pel que fa als problemes específics de cada modalitat d'intervenció administrativa en matèria d'estructures agràries, la CP comporta uns canvis substancials de l'entramat de la propietat fundiària, complicant així extraordinàriament la tasca dels juristes que hi intervenen, fins a l'extrem que alguns dels juristes clàssics més prestigiosos en aquest àmbit, imbuïts d'un fi sentit de l'humor, no van dubtar a comparar el resultat de la CP amb un autèntic trencaclosques jurídic.

Certament, no els mancava raó per a fer aquesta comparació, atès que la CP remou els mateixos fonaments de la relació jurídica fundiària de les explotacions agràries. Si tots els drets reals hi són definits per referència a les finques que hi pertanyen, la CP hi fa desaparèixer aquesta referència obligada, atès que pren les finques dels anteriors propietaris, les inclou en una massa comuna, les combina adientment i, finalment, lliura als propietaris afectats unes noves finques, que, per aquest motiu, es coneixen com "finques de reemplaçament".

Aquestes noves finques pràcticament es diferencien de les anteriors, tant des del punt de vista físic com des de la perspectiva jurídica:

- Pel que fa, en primer lloc, a l'aspecte físic, l'Administració gestora lliura a cada partícip uns terrenys que normalment no coincideixen amb els que tenia anteriorment, ja que la concentració obliga a redistribuir les propietats, de forma que cada propietari tingui una sola finca (o unes poques finques), en el lloc que es consideri més adient, tenint en compte els interessos del conjunt dels afectats.

- També es diferencien unes finques de les altres des del punt de vista jurídic, perquè hi ha una ficció jurídica, en funció de la qual, els assentaments registrals de les finques aportades queden tancats i s'obren nous assentaments per a les finques de reemplaçament, que queden registrades com a primera inscripció, com si de finques *ex novo* es tractés. Dit sigui això sens perjudici de què els drets reals, les càrregues i altres circumstàncies jurídiques que afectaven les finques aportades puguin passar a les finques de reemplaçament, en atenció al principi general del trasllat inalterat que informa les actuacions de CP. Però les finques en qüestió són considerades legalment com a finques de primera inscripció, per imperatiu de l'art. 235.3, en virtut de la qual, a més a més, els registradors tenen prohibit d'incloure en els respectius assentaments referències a les finques de procedència.

És una mena de ficció jurídica que resulta força lògica, si es té en compte que les finques de reemplaçament constitueixen realitats jurídiques ben diferenciades de les parcel·les aportades a la concentració pels propietaris afectats.

1.2.2 Principals avantatges de caire jurídic que aporta la CP

Per les causes abans esmentades, els directors tècnics jurídics de les actuacions de CP tenen una ímprobe i mai prou reconeguda tasca a fer, per a la solució de la complexa problemàtica jurídica que plantegen els processos de concentració.

Però, a banda aquestes dificultats de gestió, el que ningú discuteix és els grans avantatges jurídics que aquestes actuacions reporten a la zona i a tots els que hi estan implicats. Mereixen un especial esment els següents beneficis comuns:

1r) Regularització de la titulació de les finques rústiques

A l'entrada del segle XXI, una de les conseqüències negatives que pateix el nostre país, per causa del sistema registral d'inscripció (voluntària i declarativa) que hi regeix, és la manca de titulació de moltes més finques rústiques de les que hom podria pensar, ben entès que hi ha zones on aquesta problemàtica revesteix més gravetat que a unes altres.

En aquestes circumstàncies, hom pot dir que l'escripturació obligatòria de totes les finques de reemplaçament, prevista en els arts. 235 a 239 de l'LRDA per a les zones de CP és una mesura força positiva, perquè pot contribuir a solventar aquesta manca de titulació als territoris que més mancats estan d'aquesta titulació registral. Així ho han copsat, per exemple, a algunes zones de muntanya, que sol·liciten l'inici de la CP més per a aconseguir l'escripturació de les finques que no pas perquè hi hagi la greu dispersió parcel·l·ària de què fa esment l'art. 171 de l'LRDA.

Aferrant-se a un plantejament fonamentalista, hom podria denegar aquest tipus de sol·licituds, adduint-hi que no responen estrictament a les causes previstes pel legislador estatal. Al nostre parer, emperò, aquesta visió tan puritana de la CP ha de considerar-se ja superada, si més no a partir de la propera regulació, eixamplant el ventall de causes habilitadores d'aquestes actuacions, per tal que problemàtiques com la indicada hi quedin incloses efectivament, perquè l'ordenació jurídica de la propietat rústica que proporciona la CP és un valor a protegir tant o més important que el de l'ordenació agronòmica de la zona, com al seu temps va evidenciar CORRAL DUEÑAS.

2n) Modernització del Registre de la Propietat

La inscripció obligatòria de totes les finques de reemplaçament, amb la corresponent representació gràfica, situa el Registre de la Propietat, pel que fa a les zones concentrades,

en una situació paragonable amb la que gaudeixen els països en els quals impera un sistema d'inscripció constitutiva. D'aquesta manera, es passa en poc temps i sense traumes d'un sistema registral obsolet, insegur i inefectiu a un altre que - amb tots els defectes que li atribueix CORRAL DUENAS - ofereix moltes més garanties jurídiques a tots els implicats.

Aquesta transformació ja va ésser detectada per Carl-Christoph LISS, en el seu reconegut estudi sobre el desenvolupament a Espanya de les actuacions de CP, en el qual assenyalava que "se ha desarrollado, por la concentración parcelaria, un catastro y un registro modernos de las superficies agrarias y de las propiedades para grandes partes de España para las cuales anteriormente existían solamente documentos muy deficientes respecto a la propiedad rural".

Aquesta apreciació segueix essent perfectament defensable a hores d'ara. Més encara, vist des de la perspectiva actual, caldria afegir-hi que el costum que s'està imposant entre les administracions gestores més eficients, que ja incorporen als seus títols de propietat coordinades que delimiten de forma indeleble els llinars de les finques, unit a la tradicional incorporació de l'esmentada representació gràfica (que ara, per cert, s'intenta generalitzar a tota inscripció registral), permeten modernitzar encara més els nostres registres de la propietat, a l'espera de què es completi el procés d'informatització que actualment s'hi duu a terme.

3r) Millora de la seguretat del tràfic jurídic

Aquest benefici està força vinculat amb l'anterior, puix que la titulació de les finques dona molta més seguretat a les transaccions *inter vivos* i *adhuc mortis causa* de les finques de la zona objecte de concentració. Aquest benefici es reforça considerablement a conseqüència de la preceptiva incorporació d'un plànol de la finca, en tota inscripció registral de les finques concentrades. No sols ha d'incorporar aquesta documentació gràfica la primera inscripció - instada per la pròpia Administració gestora de la CP, per imperatiu de l'art. 223 de l'LRDA -, sinó que totes les inscripcions posteriors de les finques de reemplaçament hauran d'acomplir aquest requisit formal, en virtut del que a aquests efectes preceptua l'art. 235.3a. Per això SANZ JARQUE pot concloure que "la concentración parcelaria, en el orden jurídico, atribuye una seguridad antes desconocida en las zonas concentradas, produciéndose así un bien inestimable en favor de la comunidad, de los particulares y de muchas otras instituciones".

4t) Coordinació entre les oficines registrals i cadastrals

Els avantatges de la seguretat que la CP aporta al tràfic jurídic de les finques rústiques es complementen amb la immillorable ocasió que aquestes actuacions públiques brinden per a perfeccionar la coordinació entre les oficines registrals i cadastrals, atesa l'obligació que en aquest sentit imposa l'art. 237.1 de l'LRDA.

A tenor d'aquest precepte, "la nueva ordenación de la propiedad resultante de la concentración y sus sucesivas alteraciones serán inexcusablemente reflejadas en el Catastro de Rústica y éste habrá de coordinarse o guardar paralelismo con el Registro de la Propiedad".

5è) Actualització del cadastre de béns rústics

El mateix art. 237.1 obliga l'Administració gestora a trametre "copia de los planos de la concentración autorizada por el Instituto y los datos complementarios que fueran precisos serán remitidos al Registro, al Catastro Topográfico parcelario y al Catastro de Rústica", bo i puntualitzant que les dades que hi consten "quedarán así oficialmente incorporados a los indicados organismos públicos". Aquesta obligatorietat d'actualització en base a les dades lliurades per l'Administració gestora queda confirmada en l'art. 237.2, en el qual es disposa explícitament que "el Catastro Topográfico Parcelario adaptará a la nueva situación los planos del municipio o municipios afectados por la concentración y remitirá a los Registros de la Propiedad respectivos los nuevos planos ya rectificadas". D'aquesta manera, es produeix una renovació integral de les dades cadastrals de la zona concentrada - amb el consegüent augment de la seva fiabilitat -, alhora que es confirma el ja esmentat benefici de

la millora de la coordinació de les oficines cadastrals i registrals, a totes les zones de CP.

2. Desavantatges

2.1 El fenomen social de les autoedicions de veus crítiques amb la CP

A la vista dels palpables beneficis que aporta la CP, sembla que tothom - des de les mateixes administracions gestores fins al més petit dels propietaris afectats - hauria de maldar perquè es dugessin a terme més actuacions d'aquest tipus. Així s'esdevé, en general, tant a nivell jurisprudencial com a nivell doctrinal. Els centenars de sentències dictades pel TS de 1952 ençà coincideixen a remarcar els avantatges de la concentració. La doctrina jurídica, al seu torn, igualment sol lloar els beneficis que aporta aquesta institució. No cal dir que els professionals que duen a terme les tasques de CP, bé siguin de la branca jurídica, bé siguin de l'agronòmica, comparteixen aquest criteri de la jurisprudència i la doctrina, pel que fa als avantatges de la CP, que igualment són copsats per la pràctica totalitat dels ciutadans afectats per aqueixes actuacions.

No es pot dir, emperò, que tothom ho hagi entès així sempre i en tot lloc. A principis dels anys cinquanta, hi va haver autors que van qüestionar l'ètica de la implantació de la CP a Espanya.

De bell antuvi, inclús GONZÁLEZ PÉREZ va arribar a posar en dubte la viabilitat de la CP, per bé que finalment ell mateix acabà esvaint els seus propis dubtes, passant a defensar obertament la institució. L'autor més crític amb la introducció a Espanya d'aquesta millora fou LÓPEZ RODÓ, el qual - al 1950, és a dir, dos anys abans de la primera llei espanyola de CP - s'oposà frontalment a la incorporació de la institució al nostre ordenament jurídic, emprant a l'efecte arguments amb tanta càrrega ideològica com el de comparar la CP amb una pràctica nacionalitzadora de signe socialista, anul·ladora de la llibertat dels propietaris de finques rústiques i contrària al progrés agrari. Seves són aquestes tres furibundes crítiques, que al nostre parer no tenen cap lògica:

1a) "El "remembrement", como todo igualitarismo, envuelve un fondo de injusticia porque equipara a los agricultores sin discernir la capacidad y esfuerzo de cada uno, y es especialmente odioso porque destruye el aliciente económico al hacer imposible el acrecentamiento de las haciendas rústicas".

2a) "De implantarse el "remembrement", la propiedad agraria quedaría fosilizada. Las fincas rústicas no podrían crecer ni multiplicarse. Y así, bajo el signo socialista, el campo se quedaría sin vida como ha quedado sin vida la industria nacionalizada".

3a) "Y esos predios "regularizados", con límites rectilíneos, distribuidos con precisión matemática, formando una fría cuadrícula, serían el reflejo de las rejas carcelarias tras las que el socialismo quiere aprisionar la existencia humana".

És tota una mostra de fins on pot arribar a ésser de destructiva la crítica quan la doctrina es deixa emportar per plantejaments ideològics com els que informen les frases transcrites. Llegides des de la nostra perspectiva històrica, costa de creure que un autor que s'oposava a la CP amb una càrrega ideològica tan injustificada pogués arribar, amb el temps, a ésser un Ministre amb fama de tecnòcrata. Val a dir que les actituds destructives com aquesta varen rebre ben aviat una merescuda resposta per part de SANZ JARQUE, el qual criticà la manca de visió de futur de plantejaments tan negatius com els citats, dels quals digué que "prefieren, por lo visto, las pintorescas figuras dibujadas por los linderos viejos, a través de los cuales se puede leer en la topografía de un término municipal la historia del crecimiento y de la decadencia de las familias de labradores".

Les crítiques a la concentració, emperò, no han estat exclusives dels anys cinquanta, ni s'han limitat a l'Estat espanyol. Encara ara, hi ha ciutadans que es consideren perjudicats en els seus drets i interessos legítims per la CP, raó per la qual manifesten les seves queixes de la manera que consideren més adient:

- Alguns propietaris afectats es limiten a fer valdre les facultats que l'ordenament jurídic els reconeix per a presentar les al·legacions i els recursos que escauen en cada

moment procedimental. Són, ben segur, la majoria dels afectats.

- N'hi ha que volen anar més enllà i estan disposats a fer tot el que poden per a manifestar públicament el seu particular memorial de greuges, com en el cas de BIDAUX, que es presenta públicament com a ciutadà "espoliat per la concentració parcel·lària".

- Finalment, també n'hi ha que semblen sentir-se cridats a encapçalar una mena de creuada literària contra la CP, donant a entendre que es tracta d'una actuació abusiva i despòtica dels poders públics. En el decurs de la nostra investigació, ens hem trobat amb un cert nombre de llibres editats amb aquesta finalitat, el títol d'alguns dels quals palesa el desencís total que la CP ha provocat en els seus autors. No són llibres escrits per juristes de renom, sinó per ciutadans que no al·leguen més mèrits a l'efecte que el de considerar-se greument perjudicats per les actuacions de CP, raó per la qual senten la necessitat imperiosa de fer pública la seva queixa. Probablement sigui aquest el motiu pel qual bona part dels títols en qüestió - alguns dels quals palesen una autèntica vocació pamfletària, val a dir-ho - han estat editats pels seus propis autors.

És ben cert, però, que la major part d'aquests títols tan hostils a la CP - o, per a ésser més exactes, a la gestió prepotent d'aquest tipus d'actuacions públiques - estan referits al "*remembrement rural*" francès. En aquest cas es troben, per exemple, els llibres "*Remembrement: scalpe infâme ou merveilleux*", "*Le remembrement à Mandeure. Les prédateurs de la terre*", "*Origines, implantation, conséquences du remembrement agraire*" i "*L'agriculture assassinée. Mort de la civilisation rurale*", així com altres llibres relacionats al catàleg de la *Bibliothèque Nationale* francesa. No és tan fàcil trobar llibres com aquests editats a Espanya, la qual cosa no vol dir que a tot arreu es duguin a terme com caldria les actuacions de CP. De fet, ja comencen a aparèixer les primeres edicions crítiques amb la gestió de la concentració, autèntics memorials de greuges editats al més pur estil francès. Les crítiques no es refereixen tant a l'antiga gestió de l'IRYDA com a la que es practica en el marc de l'Estat autonòmic, totes elles referides a la CA de Galícia. Així ho palesen sengles llibres publicats recentment amb la manifesta intenció de denunciar la pràctica administrativa de la CP a la CA de Galícia. Sota el títol genèric "*A concentración parcelaria*", s'inclouen aquests dos destacats i aprofundits estudis:

- *Historia dunha esperanza e dunha frustración* (p. 10 a 79), de l'escriptor i editor Olegario SOTELO BLANCO.

- *Un berro contra o ceo* (p. 81 a 128), del doctor en Teologia Catòlica, en Antropologia i en Ciències Polítiques i Sociologia Manuel MANDIANES CASTRO.

Ambdós estudis són força assenyats i no s'assemblen en res als libels francesos que acabem de comentar. Ben al contrari, fan una crítica força constructiva de la gestió de la CP, denunciant les actituds prepotents que els autors hi han copsat, però exposant també amb una admirable serenitat els canvis que consideren necessaris per a solventar els problemes denunciats. Al nostre parer, ambdós treballs haurien d'ésser llegits i analitzats per tots els gestors de la CP, perquè hi ha molt a aprendre, especialment pel que fa a la presa en consideració del factor humà de l'impacte ambiental d'eixa millora.

No és aquest, emperò, l'únic llibre gallec que critica sistemàticament la gestió de la CP. També ho fa l'obra col·lectiva "*Antela. A memoria asolagada*", en la qual s'incideix en els mateixos aspectes crítics, remarcant que la gestió practicada a les zones de CP properes al riu Limia és força nociva per al medi ambient, el paisatge rural, l'espai rural i la natura en general, havent estat criticada per la pràctica totalitat dels estaments polítics i socials, inclús a nivell del Parlament Europeu.

La conclusió que s'infereix d'aquest llibre és que encara resta molt per a què hom pugui considerar implantat a Espanya un model de CP ecocompatible³⁰⁹ com el que aquí venim

³⁰⁹Cfr. Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *Condicionantes ambientales de la concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela i Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1995, p. 88. En opinió d'aquesta autora, ni els beneficis de la CP gallega són tan evidents com hom proclama, "ni la forma en la que se está llevando a cabo parece la más ajustada a nuestro territorio y a las nuevas orientaciones agrícolas".

propugnant. Tanmateix, cal que ens hi posem, perquè indefugiblement ens hi haurem d'orientar, ja que és un model al qual ens aboquen el Dret comunitari³¹⁰ i els convenis internacionals signats pel nostre país³¹¹.

El més interessant d'aquest tipus de publicacions és que permeten copsar visions diferents de les que ens ofereix la parafernàlia editorial de les administracions gestores de la CP. Apareixen així altres manifestacions d'opinió molt més crítiques envers les actuacions de CP, entre les que hi ha opinions radicalment discrepants de la doctrina triomfalista a la qual ens té tan acostumats la doctrina oficial o paraoficial. De vegades - com hem vist -, aquestes veus crítiques es manifesten mitjançant llibres editats pels propis autors³¹²; però també n'hi ha que empren la via dels articles a les més variades revistes³¹³, i àdhuc n'hi ha que cerquen vies d'expressió més econòmiques, com ara les típiques cartes als directors dels diaris³¹⁴ o la inserció de webs a Internet³¹⁵. Tots plegats ens donen una visió de la CP des de la vessant dels propis afectats, que no sempre coincideix amb la perspectiva que ofereixen les administracions gestores d'aquestes actuacions públiques.

2.2 La detecció de les mancances de la CP, com a pas previ per a la seva superació

Tret del fenomen social de les autoedicions crítiques que venim d'exposar, la dogmàica

³¹⁰Cfr. Serafín GONZÁLEZ, *As leiras do espido*, en l'obra col·lectiva, dirigida per Xosé Luis MARTÍNEZ CARNEIRO, A. PÉREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNÁNDEZ, *Antela ...*, op. cit., p. 142. Vet aquí un exemple del que estem dient, referit a les zones de CP properes al riu Limia, a Ourense: "O modelo de concentración parcelaria que se está a aplicar na Limia é contrario á Política Agraria Comunitaria pois supón a roturación de bosques e terras agrícolas marginais, co aniquilamento absoluto da vexetación arbórea ou de mato, incluíndo a das sébes ou lindeiros naturais, baixo o pretexto de aumentar a produtividade e facilitar a mecanización".

³¹¹Cfr. Isabel ALVAREZ i Marcos FREAN, *Bión na carreira da auga e bugallas na bosqueira*, en l'obra col·lectiva, dirigida per Xosé Luis MARTÍNEZ CARNEIRO, A. PÉREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNÁNDEZ, *Antela ...*, op. cit., p. 113. En aquest cas, encara que la crítica es centra en les CP dutes a terme a Galícia, segurament seria aplicable a moltes altres zones de CP de la resta de l'Estat: "Mientras a legislación e os convenios internacionais procuran a defensa dos lamazais e avogan pola conservación da biodiversidade, actuacións como as desenvolvidas na Limia producen alteracións que se manifestan nos procesos biolóxicos, ecolóxicos, climatolóxicos e sobre todo a perda irreversible dos recursos naturais potencialmente útiles".

³¹²La conclusió a extreure d'aquesta constatació és que molt malament s'ha de fer la CP per a què hi hagi propietaris afectats que es vegin abocats a gastar-se uns diners en la publicació del corresponent llibre crític, atacant-hi les actuacions de CP, per considerar que s'hi ha atemptat contra els seus drets i interessos legítims. Entenem que no és per caprici que s'escriuen aquests llibres. Sens perjudici de què alguns d'ells semblen autèntics libels o pamflets, convindria que les administracions gestores afectades hi pareessin atenció, perquè segurament, a sota de tanta crítica exaltada, hi ha una problemàtica de fons que no s'ha resolt adientment. Una anàlisi distesa i sense prejudicis d'aquestes autoedicions pot servir per a evitar que idèntics problemes es reproduixin temps a venir.

³¹³*Vid., ad exemplum*, Association de Coopération Inter-Régionale "Les chemins de Saint-Jacques de Compostelle", *Evaluation. Les chemins de Saint-Jacques de Compostelle*, "Routes", núm. 3, febrer de 1995. Aquesta associació cultural aprofita l'esmentada revista editada per "Coopération Culturelle Européenne", del Consell d'Europa, per a denunciar que sovint les actuacions de CP atempten contra el patrimoni cultural rural. Així, partint de l'evidència de què "l'état de fragilité des chemins de Saint-Jacques et du patrimoine qui les jalonnent", s'hi adverteix que "de nombreuses parcelles, ainsi que des ponts sont détruits en raison du remembrement des terres". D'acord amb la concepció ecològica de la CP que proposem, en canvi, s'haurien d'aprofitar les actuacions de CP per a millorar tant com fos possible aquest patrimoni cultural del món rural.

³¹⁴*Vid., ad exemplum*, la carta al director del diari "El Mundo" publicada en la seva edició del 8 de juliol de 2000, sota el retol "Concentración parcelaria", en la qual uns propietaris extremeños es queixen de la manca de transparència de les actuacions de CP i de l'arrencada indiscriminada de "encinas y alcornoques centenarios, pinares ...".

³¹⁵Les protestes que utilitzen la via d'Internet solen pertànyer a organitzacions ecologistes i cinegètiques, preocupades pels danys causats amb la CP al medi ambient, la flora i la fauna. Algunes d'aquestes crítiques són força constructives i mesurades, com la del comunicat inserit en la seva web per la "Sociedad de Ciencias Naturales GOROSTI", en el que s'advoca per un model de CP ecològic semblant al que aquí defensem. Així, es reconeixen les bondats que pot tenir la CP quan es duu a terme correctament ("entendemos que la ejecución de la concentración agrícola es necesaria para la modernización y racionalización de la agricultura, pero ésta no debe minusvalorar y destruir otros recursos importantes como la caza, el paisaje y el medio ambiente en general"), i si es critica la gestió duta a terme a Navarra, no és perquè es posicioni en contra de la CP, sinó perquè hom considera que "la concentración parcelaria ha provocado en aquellos términos donde se ha ejecutado una simplificación del paisaje y una pérdida sustancial de metros lineales y hectáreas de barrancos, ribazos y ezpuendas con vegetación autóctona que constituyen el principal lugar de cría, refugio y alimentación de las especies de fauna salvaje en las zonas agrícolas". Es tracta d'una nova denúncia de l'efecte simplificador que ha estigmatitzat fins ara les CP espanyoles. Creix així la demanda social d'una CP ecològica.

espanyola sobre la CP peca, en general, d'una innata inclinació al panegíric de la institució, de la qual se solen remarcar amb molt més èmfasi els seus innegables efectes positius que no pas alguns efectes indesitjats. Inclús algun agrarista clàssic, enlluernat pel descobriment de la institució a mitjans del segle XX, va exaltar la CP com la panacea universal de tots els mals que afligeixen el sector agrari³¹⁶, cosa que, amb tots els respectes, ens sembla un despropòsit. Tan generalitzada benevolència expositiva pot obeir a motivacions ben diferents:

- En el cas de la doctrina tradicional, possiblement estigui condicionada pel caire oficial - o, com a mínim, paraoficial - de la doctrina publicada durant els anys de la introducció de la CP a Espanya.

- En el cas de la doctrina més recentment publicada, la causa pot ser més complexa. Entenem que hi ha, en primer lloc, un exagerat mimetisme respecte a la doctrina tradicional (que segurament desaprovaren els mateixos autors mimetitzats, perquè les circumstàncies actuals s'assemblen ben poc a les que varen motivar les seves publicacions dels anys cinquanta i seixanta). En segon lloc, constatem que - a diferència del que s'esdevenia a mitjans de segle - la major part dels estudis sobre la CP publicats en el decurs de les dues darreres dècades traspuen un caire essencialment academicista i tenen tota l'aparença d'ésser fruit de lectures d'altri, les opinions dels quals solen assumir-se acríticament. En haver estat elaborats per persones allunyades de les tasques professionals de la concentració, ignoren els ensurts que aquestes actuacions provoquen a molts propietaris afectats. I tanmateix, la realitat diària ens palesa que la CP no és una tasca tan idíl·lica, agradable i pacífica com en general se'ns està representant.

Front a aquesta desmesurada manifestació primigènia d'exegesi panegírica, alguns autors - pocs encara, val a dir-ho - han començat a prendre consciència de què, en matèria de CP, no tot són flors i violes, sinó que també hi ha molts aspectes a millorar. Com sia que per aconseguir aquesta millora de la regulació i de la gestió el primer que cal fer és reconèixer que no tot funciona com seria de desitjar, interessa conèixer aquestes primeres veus doctrinals que paren atenció en els desavantatges que es poden derivar de la CP. Així, doncs, encara que puguin resultar molestes als gestors més acomodaticis i submisos al poder constituït, benvinguts siguin els plantejaments doctrinals que no tenen inconvenient a reconèixer les mancances de la CP que a hores d'ara es practica. D'aitals crítiques sorgiran, sens dubte, idees aprofitables - i fins i tot necessàries - per a la renovació d'aquesta institució que al nostre país ha quedat tan anquilosada, primer per la desídia del legislador estatal i després per la encara més incomprendible vagància legislativa que en aquesta matèria estan demostrant bona part de les CA.

Creiem que es pot ser un ferm partidari de la CP, sense necessitat d'arribar als precitats comentaris maximalistes, que semblaven més destinats a congratular-se amb les autoritats de torn que no pas a fer una anàlisi acurada d'aquesta institució jurídica. I, si tan exagerats elogis a la CP responien a la intenció d'aconseguir més fàcilment la seva acceptació per part dels afectats, hem de dir que també sobra aquesta intencionalitat paternalista. L'experiència diària de la concentració ensenya que allò que més agraeixen els professionals agraris és que se'ls sigui franc en les exposicions, explicant-los-hi tots els ets i uts de la CP. Aquest esperit crític li és exigible igualment a l'investigador, el qual ha de saber trobar, no sols els avantatges, sinó també els inconvenients i les limitacions de la institució. Cal valorar els beneficis que es deriven de la CP, però sense oblidar que també presenta seriosos inconvenients. És per això que, cercant el plantejament més equilibrat i coherent, entenem que - un cop enaltides abastament les excel·lències de la CP -, hem de constatar que aquest tipus d'actuacions públiques dista molt d'ésser l'oli guardador de tota la problemàtica agrària, com va acabar reconeixent la doctrina clàssica³¹⁷.

S'hauria de seguir l'exemple de Fermín CABALLERO³¹⁸, quan, en apostar pel seu model

³¹⁶ Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., p. 28.

³¹⁷ Vid., per tots, Luis GARCIA DE OTEYZA, *Concepto y ...*, op. cit., p. 28, al parer del qual, "equivocadamente se había considerado que la concentración parcelaria resolvería la totalidad de los problemas de la zona, cuando en realidad lo que se pretendía y conseguía era solucionar los inconvenientes derivados de la diseminación parcelaria".

³¹⁸ Fermín CABALLERO Y MORGAY, op. cit., 1864, p. 229.

rural dels "cotos redondos acasados", s'avançava a les crítiques que esperava rebre, admetent que el que ara anomenem "concentració parcel·lària" (aleshores encara no s'emprava aquesta terminologia al nostre país) presenta alguns problemes que permeten oposar-hi les conseqüents objeccions. Admet, en primer lloc, que "*menguada sería mi razon si ... no hubiera pensado en las dificultades con que se ha de tropezar, y en la manera de superarlas*". Tot seguit, fent un exercici d'autocrítica que notem a faltar a totes les publicacions oficials sobre la CP, afegeix: "*Preocupado, hasta la obcecacion, en favor de mi pensamiento deberia yo estar, si imaginara que no tiene inconvenientes, que no se le harán objeciones*". Entenent que la postura de l'ocultació dels desavantatges de la institució pot resultar contraproduent, aquest clàssic agrarista espanyol ens ensenya quina hauria d'ésser l'actitud de les nostres administracions gestores, al referir-se a les actuacions de CP: "*En prueba de que conozco muchos de aquellos y bastantes de estas, voy á anticiparme á los censores, esfonzando cuanto me sea dable los argumentos, y contestándolos como entiendo que procede*".

En aquesta intel·ligent línia crítica es manifesta IGLESIAS PIÑEIRO³¹⁹, que, bo i reconèixer que la CP "aparece como primera medida de reactivación pues se trata del único instrumento legal, en España, de reorganización de la propiedad" (entenem que es refereix a la reordenació dels terrenys rústics, puix que la propietat urbanística té un similar sistema de reordenació de la propietat), desmitifica aquesta millora, adduint que "ni las consecuencias de la C. P. son tan directas o lineales (vemos como se abandonan fincas y caminos de zonas concentradas) ..." i critica la gestió que se n'està fent a hores d'ara ("... ni la forma en la que se está llevando a cabo parece la más ajustada a nuestro territorio y a las nuevas orientaciones agrícolas").

Encara que no podem compartir del tot el desmereixement de la institució que comporta aquesta darrera visió doctrinal, entenem que és saludable que es plantegi la polèmica, perquè no era raonable que es tractés d'erigir la CP com la fórmula màgica per a la correcció de tots els desequilibris del món rural. Aplicant aquest plantejament crític, també han reconegut alguns dels inconvenients de la CP autors com MAYA FRADES³²⁰, per a qui "de su acción no sólo se desprenden aspectos positivos, sino también conlleva efectos negativos a las explotaciones que poseían tierras en arrendamiento", i DE LA RIVA FERNÁNDEZ³²¹, que al·ludeix a les que anomena "las dos limitaciones fundamentales de este tipo de medidas". Altres autors centren les seves veus crítiques en la forma de gestionar la CP que tenen algunes administracions autonòmiques. La que pitjor parada surt d'aquestes crítiques és la "Xunta" de Galícia, la gestió de la qual és durament criticada per autors com ara GARCÍA AÑÓN i IGLESIAS PIÑEIRO³²².

³¹⁹Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *op. cit.*, p. 88.

³²⁰Antonio MAYA FRADES, *Cambios en la ...*, *op. cit.*, p. 202, es fixa especialment en les limitacions de la institució - assegura que "sólo resuelve aquellos problemas más superficiales, los que se refieren a la morfología agraria" (al nostre parer, la CP fa molt més que això, com venim de demostrar) -, ahora que apunta com a principal inconvenient el foment de l'agricultura a temps parcial: "al reagrupar las parcelas que componen una explotación incita a sus propietarios a cultivarlas directamente, pero no invierten en la compra de medios de producción técnicos, sino que alquilan sus servicios a otros campesinos de este espacio, es decir, hacen uso de la agricultura a tiempo parcial".

³²¹Segons Juan DE LA RIVA FERNÁNDEZ, *La política de concentración parcelaria en Aragón*, "Revista de Estudios Agro-Sociales, núm. 151, gener-març de 1990, p. 229, cal criticar "Por una parte su parcialidad, al no afrontar de lleno el problema del minifundismo; por otra el hecho de que se realiza en el marco de las propiedades y no de las explotaciones. Consecuencia de esto último es que las explotaciones finalmente operativas se integren por varias parcelas, que de otra forma podrían estar unidas o, al menos, más próximas; así como el que algunas propiedades y parcelas sufran una posterior partición para atender anteriores compromisos de arriendo o aparcería".

³²²*Vid., ad exemplum*, María GARCÍA AÑÓN, *op. cit.*, p. 174. La conclusió d'aquest treball de recerca de la Universitat de Santiago de Compostela és que la gestió de la "Xunta" no aplica criteris d'optimització de la despesa pública, en ordre al desenvolupament sostenible de la regió, "*nin sequera se chega á realización de pasos previos, como é a análise do impacto ambiental*". La crítica doctrinal adquireix un caire de denúncia quan l'estudi apunta que "*intereses políticos e económicos antepónense a razóns ambientais ou, simplemente, trátase dunha inadecuada xestión por parte dos decisores políticos e da Administración*". *Vid.* també Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *op. cit.*, p. 88. Després de reconèixer els avantatges que pot tenir una CP ben gestionada, aquesta enginyera agrònoma matisa que no és la solució per a tots els problemes del camp gallec "ni la forma en la que se está llevando a cabo parece la más ajustada a nuestro territorio y a las nuevas orientaciones agrícolas". Com a prova, argüeix que "vemos como se abandonan fincas y caminos de zonas concentradas".

La nostra jurisprudència també ha sabut reconèixer que, a més a més d'avantatges, la institució té els seus inconvenients. La STS de 10.6.1977 (Arz. 3359) ja va advertir que la CP "inevitablemente implica riesgos para los titulares afectados". I posava l'exemple pràctic de la preclusivitat de les BDF, assenyalant que "con más o menos acierto" el legislador havia establert que "las posibles correcciones, en la calificación y señalamiento de coeficientes a los terrenos, se hagan en una fase preliminar, cuando aun se ignora cuáles vayan a ser sus concretos adjudicatarios...". Aquesta és una més de les mancances a corregir.

A nivell de Dret comparat, l'Administració gestora del *remaniement parcellaire* del Cantó suís de Vaud també ens dóna un sa exemple d'autocrítica, admetent a les seves publicacions oficials que no tot són avantatges, en matèria de CP³²³.

Les sentències del TEDH que condemnen les administracions austríaca i francesa pels perjudicis causats per llurs actuacions de CP no fan sinó confirmar que la CP també té els seus desavantatges, ja que afecta els drets dels partícips. I seguint en el plànol internacional, hem de deixar constància dels advertiments fets per la FAO³²⁴ - organisme de l'ONU que, com venim evidenciant, està auspiciant la implantació de la CP arreu del món, i molt especialment als països menys desenvolupats -, sobre la problemàtica social que poden generar aquestes actuacions públiques, si no d'adopten els antidòts necessaris per a evitar-la, ja que, al facilitar la mecanització de les explotacions, es necessita menys mà d'obra per a gestionar-les, cosa que augmenta l'atur.

Fugint, doncs, d'enaltiments imponderats que no condueixen enlloc, convé identificar els desavantatges de la institució, com a primer i ineluctable pas per a la prevenció i minimització dels efectes indesitjats que se'n deriven. Concretament, pel que fa a l'increment de l'atur, que genera la mecanització del camp propiciada per la CP, la mateixa FAO ha marcat a tots els Estats associats una pauta a seguir, que sintonitza plenament amb l'aposta de la Unió Europea pel desenvolupament rural integrat i sostenible, en el marc del qual tenen ara per ara la seva millor ubicació les actuacions de CP.

Aquesta és la filosofia subjacent de la "Carta del campesino"³²⁵: primer es comina els governs a fomentar la CP ("En los países donde la eficiencia productiva se vea entorpecida por una grave fragmentación de la propiedad, los gobiernos deberán estudiar la adopción de medidas para: i) Intensificar los esfuerzos destinados a unificar las propiedades fragmentadas y dispersas a fin de mejorar la productividad y la gestión asegurando al mismo tiempo que esa unificación no perjudique los intereses de los arrendatarios"); tot seguit, emperò, se'ls insta a "combinar las medidas de concentración de propiedades fragmentadas con programas de desarrollo de comunidades y zonas, en particular para conseguir empleos para la mano de obra desplazada por las medidas de concentración parcelaria".

L'altre gran inconvenient que presenta la CP és el de la intromissió que representa aquesta millora en el dret de propietat. Aquesta incidència negativa ha estat reconeguda explícitament pel TS, en algunes sentències del qual es posa en evidència eixos desavantatges, per a frenar els efectes dels quals imposa a les administracions gestores de la CP el ja analitzat principi d'intervenció mínima, que informa les STS de 14.6.1988 (Arz. 4605) i 3.11.1992 (Arz. 8920), especificant el FJ segon d'aquesta darrera sentència que la CP s'ha de dur a terme "procurando dejar inalterado en lo posible - respetando la equidad y

³²³ Vid. Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *op. cit.*, p. 20. Amb la sinceritat que seria exigible a totes les administracions en les seves promocions de la CP, el *Service des Améliorations Foncières* - Administració gestora de la CP al Cantó suís de Vaud - reconeix que se'n deriva tot un seguit d'inconvenients, entre els que relaciona els següents: "*Modifier les limites d'un domaine, abandonner des parcelles transmises de père en fils, assainir les terrains, créer des voies d'accès et devoir participer en plus aux frais de telles opérations, voici des problèmes considérés comme insurmontables dans le monde agricole ...*". Val a dir que aquest inconvenient no es dóna en les CP espanyoles, perquè ho impedeix la previsió de l'art. 171.4 de l'LRDA sobre la gratuïtat de la CP.

³²⁴ Vid. *ad exemplum*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura*, *op. cit.*, punt 18. És molt significatiu el reconeixement que s'hi fa de que "una preocupació que todos señalaron se refería a la tendencia general hacia la concentración parcelaria en una amplia muestra de países". Tot seguit s'expressa el motiu de tan generalitzada preocupació: "aunque ello elevaba la productividad y la competitividad y daba resultados positivos, ante la casi total ausencia de redes de seguridad social el proceso también marginaba a los pequeños productores y contribuía al desempleo y a la pobreza".

³²⁵ Cfr. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Carta del campesino ...*, *op. cit.*, *in totum*.

la autonomía privada - el estado de derecho preexistente y en el cual se debe de incidir sólo en aquella medida que resulte estrictamente precisa para lograr tal finalidad social".

El legislador estatal de 1973 sembla ser que també compartia aquests criteris jurisprudencials. Si més no, aquesta és la impressió que es treu en analitzar el contingut normatiu de l'LRDA, en l'articulat de la qual hi ha molts preceptes que es poden considerar inspirats en el principi d'intervenció mínima que pregonava el TS.

La CP s'executa a través d'un seguit d'actes administratius que incideixen força en l'àmbit privat dels drets dels ciutadans que en resulten afectats, com remarca l'esmentada STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), segons la qual la CP produeix una "profunda mutación en la titularidad dominical". És per això que el legislador hi ha aplicat el principi d'intervenció mínima, del qual podem trobar sengles manifestacions en els articles 172.b), 175, 176, 180.2, 183, 187, 188.1.b), 195, 203, 204.2, etc.

En resum, la CP és una millora que aporta reconeguts beneficis socioeconòmics i jurídics, però també comporta inconvenients, que, lluny d'amagar-se, han d'ésser objecte de debat, amb l'objectiu de superar-los en la mesura que sigui possible, perfeccionant la gestió i la regulació d'aquesta millora, que ja té mig segle de vigència al nostre país i encara no ha donat de si tot el que d'ella es podia esperar.

3. Vigència i pervindre de la CP

La millora de CP està adquirint una progressiva importància en el si de les actuacions que els poders públics duen a terme per aconseguir el reequilibri territorial entre les zones rurals i les zones urbanes.

A nivell internacional, la preponderància actual de la CP queda especialment palesa a països com ara Alemanya, on l'Administració gestora s'encarrega de la coordinació de totes les actuacions públiques amb incidència sobre les zones a concentrar, i a França, on es reconeix unànimement que el *remembrement rural* hi ha esdevingut el procediment més utilitzat entre totes les modalitats previstes d'*aménagement rural*³²⁶, i inclús hi ha revistes especialitzades en la matèria³²⁷.

D'altra banda, el pervindre de la CP arreu del món queda garantit per l'interès que hi estan posant les més prestigioses organitzacions internacionals. Els organismes de l'ONU, en concret, contribueixen eficaçment a l'expansió de la CP a tot el món, atesos els beneficis que aquesta millora reporta a totes les zones on s'aplica, com una eina al servei del desenvolupament rural, puix que d'aquesta manera també es contribueix a la consecució d'objectius de l'ONU tan variats com la lluita contra la fam, la consecució d'assentaments humans dignes, la reforestació del planeta o la pacificació interna dels països latinoamericans³²⁸. Es demostra així com és d'àmplia la utilitat que pot oferir la CP per a la

³²⁶Cfr. ANDAFAR, *Les investissements ...*, op. cit., p. 5, on es fa referència al procediment de CP, testimoniant que "*la procédure actuelle reste le pivot des aménagements fonciers*". Les darreres estadístiques que ens ha facilitat l'Administració francesa corroboren aquest criteri amb dades fefaents de l'any 1996, d'acord amb les quals, de les 245.680 hectàrees amb actuacions closes i 734.970 en curs, corresponien al *remembrement rural* o CP 218.856 i 645.781 hectàrees, respectivament (vid. Bureau de l'Aménagement foncier et des S.A.F.E.R., *Surface et coût à l'Ha par modes d'aménagement foncier des opérations réalisées en 1996 et surface des opérations en cours*, Direction de l'Espace Rural et de la Forêt. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris, 1997).

³²⁷Vid., ad exemplum, la revista trimestral francesa "L'aménagement foncier agricole et rural", íntegrament dedicada a glossar les actuacions de CP i operacions connexes, que, en el seu núm. 43, corresponent al 1r trimestre de 1985, confirmava el ressò que aquestes actuacions tenen a la premsa francesa, assenyalant que "*en province, la presse agricole se fait couramment l'écho d'opérations de remembrement*" i conclou a que "*cela démontre, quel que soit l'aspect retenu, l'intérêt que suscite toujours la procédure dans le monde rural*".

³²⁸La virtualitat de la CP per a reduir la fam al món ha estat reconeguda sistemàticament en els informes dels organismes de Nacions Unides (vid., per tots, Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Informe sobre la Ejecución del programa 1996-97*, FAO-ONU, 2000, edició electrònica (<http://www.fao.org/unfao/bodies/council/cl115/w9134s/w9134s00.htm>)).

A la contribució de la CP per a facilitar els assentaments humans es refereixen els punts 75 i 76 de la "Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, Programa de Habitat", aprovada en el marc de l'ONU, en el decurs de la Conferència de juny de 1996 del "United Nations Centre for Human Settlements UNCHS (Habitat)" (Vid. [http://www.undp.org/un/habitat/agenda/](http://www.undp.org/un/habitat/agenda/espanol/)).

L'aposta per la CP forestal s'explicita als punts 5 i 6 de l'"Informe de la 20ª Reunión de la

resolució de moltes de problemàtiques que es plantegen a l'espai rural arreu del món. L'únic que cal és no perdre de vista que aquesta millora només és un instrument que es pot usar a tots aquests efectes, conjuntament amb altres mesures que persegueixin similars objectius.

A Espanya, hom pot dir que ja estan superades les dificultats que la CP va tenir per a la seva implantació a mitjans del segle XX, moment en el qual es van plantejar un cúmul de dificultats per a la seva implantació, perquè la nova regulació de la CP xocava frontalment amb la tradició jurídica, econòmica i social del món agrari espanyol. Aquestes dificultats d'implantació van fer trontollar inclús les idees d'autors tan assenyats com GONZÁLEZ PÉREZ³²⁹, el qual es va qüestionar obertament la viabilitat socioeconòmica i jurídica de la CP.

A hores d'ara, en canvi, la situació és molt diferent. Ens trobem amb exemples com el del legislador navarrès, que ha demostrat tenir una confiança extraordinària en la institució, fins a l'extrem de què, a l'LFRIA, ha potenciat de tal manera el procediment de CP que inclús s'hi consideren incloses les actuacions relacionades amb els regadius. I el mateix podríem dir dels legisladors càntabre i gallec, que - a les darreries dels anys 2000 i 2001, respectivament - ja han aprovat llurs segones lleis autonòmiques de CP.

Aquesta presència destacada de la CP també es fa notar a nivell sociològic (amb un impacte més accentuat, lògicament, a les zones de CP, on sol esdevenir un dels motius de conversa més engrescadors per a la pagesia). Al seu torn, els partits polítics incorporen aquesta polèmica als seus programes polítics, fent-hi les propostes que cada formació política considera més adient en cada cas³³⁰. Àdhuc les universitats cada cop dediquen més atenció al coneixement de la CP, introduint-la progressivament en els seus plans d'estudis i elaborant fonamentats treballs sobre aquesta institució³³¹.

En definitiva, la CP està present en la nostra societat, com no ho havia estat mai, i encara ho haurà d'estar més temps a venir, puix que la nova orientació de la PAC ha fet estendre a tota l'UE la percepció que als anys vuitanta manifestava MILAS CLIMENT respecte a França³³²,

Comisión Internacional del Álamo", de la FAO, celebrada a Budapest (Hongria) els dies 1 a 4 d'octubre de 1996 (Vid. <http://www.agro.ucl.ac.be/efor/ipc/w3777/w3777s.htm>). En analitzar la situació econòmica d'Hongria, s'hi fa constar l'interès que hi ha per "acelerar el proceso de concentración parcelaria y forestal, y fomentar la forestación", manifestant que "todavía quedan por delante importantes retos, en particular la concentración parcelaria de las explotaciones forestales privadas".

La utilització de la CP com una de les eines que poden coadjuvar a assegurar una pau interna duradora resulta patent a la carta que, en lata 5 de febrer de 1997, dirigí el Secretari General de l'ONU als presidents de l'Assemblea General de l'ONU i del Consell de Seguretat, sobre els acords de pau aconseguits a Guatemala. Al punt 167 del seu Annex I, rubricat "Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz", s'hi aposta decididament pel desenvolupament rural, amb el compromís explícit de "favorecer la concentración parcelaria de los minifundistas si así lo desean" (Vid. <http://www.un.org/spanish/docs/lettrs97/s97114.htm>).

³²⁹ Vid. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, op. cit., p. 142.

³³⁰ L'interès de les forces polítiques per la CP es pot constatar fàcilment a les webs que tenen obertes a Internet. Així, per exemple, la Unió Valenciana, al document programàtic titulat "Desarrollo económico sostenible. Agricultura" (<http://www.uniovalenciana.org/Agricultura.html>), proclama que el minifundi i la dispersió parcel·laria dificulten la continuïtat de les empreses, "siendo primordial estimular la concentración parcelaria", raó per la qual destaca "como principales líneas de actuación: - Modernizar las infraestructuras básicas agrícolas y obtener un uso más racional del territorio, a través de ... fomento de la concentración parcelaria para obtener explotaciones mínimas rentables".

³³¹ La CP figura als plans d'estudis de molts centres universitaris, com ara la Universitat Politècnica de Madrid (on s'estudia al Departament d'Enginyeria Topogràfica i Cartografia, al Programa acadèmic d'especialització en "Infraestructuras rurales", etc.), la Universitat de Córdoba (vid., ad exemplum, el seu Pla d'estudis del curs 1998/1999 de l'assignatura "Derecho y legislación forestal", de "Ingenieros de Montes"), la Universitat de La Rioja (vid. el seu "Programa teórico y práctico de aula de la asignatura Derecho Agrario"), la Universitat de La Laguna (on s'inclou al "Programa de Derecho Civil III"), etc. A Galícia, on la institució té un especial arrelament pel seu accentuat minifundisme, la CP s'estudia inclús al primer cicle de l'Ensenyament Secundari Obligatori (ESO).

³³² Vid. José Luis MILAS CLIMENT, *El papel y las limitaciones de la política de estructuras en la modernización de la agricultura francesa*, "IRYDA-Información", núms. 33 al 36, gener-desembre de 1980, p. 154 i 161, on es constata que "hoy día, en la agricultura, se percibe una tendencia más fuerte hacia la ampliación que hacia la intensificación", la qual cosa el duu a la conclusió de què "esta tendencia conduce frecuentemente hacia la concentración de tierras en favor de las explotaciones más grandes". Finalment, acaba reconeixent que "es necesario ... multiplicar las operaciones de concentración parcelaria-ordenación", expressió amb la qual entenem que s'està referint al procediment francès conegut com "*remembrement-aménagement*".

pel que fa a la tendència a l'ampliació del tamany de les finques rústiques. Per això ens resulta encara més incompreensible l'apatia que - amb les honroses excepcions que venim esmentant - està demostrant el món jurídic envers aquesta institució.

De cara a l'esdevenidor, la CP compta amb un entorn comunitari francament favorable a la institució, en primer lloc pel cofinançament d'aquestes actuacions, i en segon lloc per la positiva influència que la construcció europea exerceix sobre el sector agrari (principal destinatari dels seus ajuts), fomentant visiblement la modernització de les unitats de producció que són les explotacions agràries.

Les perspectives de futur són, doncs, molt falagueres - aquí i a la resta del món³³³ - confirmant-se així els bons auspícis formulats anys enrera per la precitada associació francesa ANDAFAR³³⁴, que, fent-se ressò de les conclusions d'unes jornades celebrades a França l'any 1985 sobre el futur de la CP, les resumia afirmant amb rotunditat que "*le remembrement représente donc un investissement porteur d'avenir "par son acquis (procédure originale, participation à l'aménagement communal), autant que par "ce qu'il peut devenir": un outil diversifié et intégré dans l'aménagement global de la commune*".

Aquestes ben pensades paraules de cloenda podrien resumir també el contingut de la nostra tesi, perquè s'hi expressen o, si més no, es donen per enteses moltes de les idees que aquí venim propugnant per a la futura regulació espanyola de la CP: la convicció de què la CP és un mecanisme que ha estat útil en el passat i ho pot seguir essent en el futur, la necessitat d'anar adaptant aquesta institució a les necessitats de cada moment, la concepció de la CP com una eina més que ha de funcionar coordinadament amb altres eines de desenvolupament rural i la reorientació de la seva teleologia, per tal de què aquestes actuacions no es circumscriguin a l'estret àmbit de la reordenació de la propietat fundiària de les explotacions agràries, sinó que pugui servir millor al reequilibri territorial entre les zones rurals i les urbanes, al qual objecte s'ha d'emprar la CP també per a les noves comeses que hem vingut assenyalant, com ara el foment de la diversificació econòmica a la zona beneficiada, l'ampliació dels serveis públics i les comunicacions, la gestió de la naturalesa i la protecció del medi ambient, etc.

Si es respecten aquests paràmetres d'actuació, la CP té un potencial encara per descobrir al nostre país, raó per la qual considerem que el seu pervindre està plenament garantit, especialment si s'aprova, com propugnem, una nova llei de CP. A aquest respecte, hem de recordar que, a diferència dels més avançats països comunitaris, a Espanya s'ha deixat degradar la institució jurídica³³⁵ de la CP fins a l'extrem que encara està regida per una llei preconstitucional de l'any 1973 (LRDA). El que resulta més preocupant, tanmateix, és que, no sols es deixa petrificada la legislació estatal de la CP, sinó que s'hi ha imposat un alt grau de desídia institucional, com a conseqüència de la qual les actuacions de CP han entrat en franca decadència a gran part del territori nacional, de molts anys ençà.

Si, com hem vist, el nostre país és un dels que té més accentuada la doble problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·l·lària, caldria preguntar-se com és que no s'adopten les mesures adients per al foment d'aquest tipus d'actuacions públiques tan necessàries per a la racionalització i el foment de la competitivitat de les nostres explotacions agràries.

³³³Cfr. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Programa de labores y presupuesto 2000-01*, edició electrònica de la FAO (vid. <http://www.fao.org/docrep/x2500s/x2500s00.htm>). Només cal llegir el punt 617 d'aquesta Memòria de la Conferència celebrada per a FAO a Roma els dies 14 a 19 de juny de 1999, per a adonar-se'n de què aquest organisme internacional està decidit a fomentar la CP arreu del món, i molt especialment als països més necessitats de la terra, puix que s'hi inclou el següent compromís formal: "Se prestará asistencia a las autoridades nacionales en cuestiones demográficas de la tierra y utilización sostenible de los recursos naturales; diseño y registro de sistemas de catastro; tributación agraria, transferencia de tierras e hipotecas; reforma de la tierra con ayuda del mercado; y concentración parcelaria". Aquesta declaració és força esperançadora, ja que denota una superació de les dificultats manifestades en una anterior publicació de la FAO - vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Informe sobre la Ejecución del programa 1996-97*, op. cit., punts 246 i 249 - on es deixava constància de les demandes d'assistència tècnica en matèria de CP que arribaven a la FAO (punt 246), però també es reconeixia la impossibilitat d'atendre eixa demanda internacional, per manca de personal i de les necessàries dotacions pressupostàries (punt 249).

³³⁴ANDAFAR, *Les investissements ...*, op. cit., p. 5.

³³⁵Ens referim a la regulació estatal, ben entès que cada cop són més les CA que han aprovat la seva pròpia regulació de la CP, amb criteris més adaptats a les necessitats de la societat actual.

No es pot atribuir la pèrdua relativa de pes de la CP a la incorporació del nostre país a la Unió Europea, puix que l'efecte comunitari ha sigut beneficiós a aquests efectes, aquí i a tots els altres Estats membres, com reconeix la doctrina majoritària³³⁶.

D'altra banda, és fàcilment constatable que la davallada de les actuacions de CP és persistent, no ja des de l'adhesió espanyola a les Comunitats Europees, sinó inclús des dels anys setanta, com demostra LAMO DE ESPINOSA en un dels seus darrers estudis sobre la realitat actual i els antecedents immediats de l'agricultura espanyola³³⁷. D'acord amb les dades aportades per aquest ex-ministre d'Agricultura, si als anys seixanta es concentrava un promig anual de 300.000 hectàrees per any, aquesta xifra ja havia baixat a la meitat a mitjans dels anys setanta. I després d'uns anys de lleugera recuperació, a començaments dels anys vuitanta les xifres emprengueren una nova davallada que encara no s'ha frenat en el moment actual. Moltes poden ésser les causes d'aquesta mena de desencís concentrador. El propi LAMO DE ESPINOSA n'apunta les principals: la fusió dels antics INC i Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, el fet de què els primers anys es concentraren les zones més fàcils, i - cosa més preocupant per a la CP - les transferències a les CA en matèria d'agricultura.

La simple enumeració d'aquestes causes palesa que la baixada en el ritme de les actuacions de CP no és un problema d'aquest o d'aquell govern, sinó que és el resultat d'una preocupant manca d'interès crònica de les nostres estructures de poder, les quals - en els darrers decennis i sota els més diferents règims polítics, i tant a nivell estatal com autonòmic - han defugit en tot moment la seva obligació de preparar les explotacions agràries espanyoles per a l'alt grau de competitivitat que els temps moderns exigeixen, no ja per a progressar, sinó inclús per a continuar subsistent.

La solució no és, doncs, renunciar a la CP (cosa que suposaria ignorar la tendència general que hi ha a tot el món al foment d'aquesta millora, segons que confirmen les darreres publicacions de la FAO³³⁸), sinó, ben al contrari, atacar de valent, mitjançant aquesta millora, la greu problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·l·ària que afecta les nostres explotacions agràries. Per aconseguir-ho, el primer que cal fer és renovar la institució amb una regulació moderna i innovadora, com ja han sabut fer-ho arreu d'Europa, i àdhuc a l'Àfrica, en cas del Marroc, país aquest que està renovant a hores d'ara la seva regulació de la CP, demostrant així una visió de futur que aquí notem a faltar en aquest aspecte.

VI. L'ADMINISTRACIÓ GESTORA DE LA CP

1. La gestió de la CP, de *lege lata*

1.1 De l'Administració unitària a la pluralitat administrativa de l'Estat autonòmic

En el decurs del mig segle que ha romàs vigent a Espanya, la gestió de la CP ha estat protagonitzada per diferents organismes, que li han donat més o menys empenta, a redós de les circumstàncies sociopolítiques que es vivien a cada moment:

- En la seva etapa inicial, de caràcter experimental, les escasses concentracions que es van dur a terme van ser gestionades pel Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra, primer organisme que va tenir competències a Espanya en matèria de CP.

³³⁶El pervindre de la CP està ben assegurat, amb el recolzament jurídic i econòmic comunitaris, perquè altres països han passat per experiències similars al nostre temps enrera, i el resultat ha estat que la CP s'hi ha acabat revifant. En aquest sentit cal entendre la conclusió a la que arriba Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 22 i 23, al parer del qual "aunque siga existiendo una diversidad de criterios en cuanto a su definición en las diferentes legislaciones, resulta evidente que la concentración parcelaria no sólo no ha sido abandonada sino que, por el contrario, los organismos encargados de llevarla a cabo han visto aumentar sus competencias".

³³⁷Cfr. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida ...*, *op. cit.*, p. 63.
³³⁸*Vid., ad exemplum*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura ...*, *op. cit.*, punt 18, que constata l'existència d'una "tendencia general hacia la concentración parcelaria en una amplia muestra de países".

- Ben aviat, eixes competències varen ésser assumides per l'Institut Nacional de Colonització, que, fent honor al seu nom, es va dedicar preferentment a les tasques colonitzadores, bandejant sensiblement les actuacions de CP.

- El primer organisme públic que es va dedicar de manera específica a la gestió de la CP va ésser el Servicio de Concentración Parcelaria. Complint la màxima segons la qual tot organisme que es crea tendeix a potenciar les seves competències i funcions, la gestió d'aquesta etapa històrica es va caracteritzar per una ampliació dels objectius de la CP, fins a l'extrem de què el propi Govern va haver de reconèixer (*vid.* l'exposició de motius del Decret 1/1964, de 2 de gener, sobre ordenació rural) que s'havien ultrapassat amb escreix els llindars de la CP.

- El potenciament de la CP vers els llindars de l'ordenació rural va forçar la creació d'un nou organisme que abastés ambdós tipus d'actuacions. Així va néixer el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

- Finalment, a començaments dels anys setanta, es va crear el darrer organisme encarregat de la gestió de la CP sota l'ègida de l'Administració General de l'Estat, arran de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'Institut Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

L'entrada en vigor de la Constitució de 1978 va suposar la introducció en el nostre ordenament jurídic de criteris de gestió autonòmica de la CP, passant d'una Administració gestora única i indiferenciada a un nou model pluriforme de gestió de la CP, en base al qual cada CA ha pogut establir els seus propis criteris de gestió i, no cal dir-ho, la seva pròpia Administració gestora de la CP.

Encara així, l'IRYDA va subsistir durant molts anys, fins a l'aprovació del Reial Decret núm. 1055/1995, de 23 de juny, del Ministeri de la Presidència, pel qual es reformà l'estructura orgànica del MAPA, per tal d'adaptar-la a les noves exigències derivades de la reforma de la PAC, així com a la pèrdua de competències derivada de la culminació del procés de transferències a les CA, en matèria d'agricultura. Un dels organismes més afectat per eixa pèrdua de competències era precisament l'IRYDA, ja que, en haver assumit totes les CA les transferències relatives a reforma i desenvolupament agrari, havia quedat pràcticament sense funcions. És per això que el Govern central va decidir la desaparició d'aquest organisme, per la via de la seva integració, juntament amb l'ICONA, en l'organisme autònom administratiu "Parques Nacionales", assumint les seves funcions romanents, en matèria de desenvolupament rural, conservació de la naturalesa i diversificació de l'activitat econòmica al món rural, la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturalesa.

D'aquesta manera, passava a la història el darrer símbol orgànic de la gestió centralitzada de la CP a l'Estat espanyol, per bé que ja feia anys que no exercia aqueixa funció, atès el buidat de competències que li havia suposat el procés de transferència d'aquestes actuacions públiques a les CA. Val a dir, en tot cas, que a bona part de l'Estat, el règim jurídic vigent de la CP és encara l'establert a l'LRDA.

1.2 La gestió de la CP en el si de l'Estat autonòmic

1.2.1 Exigència jurisprudencial d'un nou *modus operandi* en la gestió de la CP

L'assumpció per les diferents CA de les competències agràries previstes en l'art. 148.7a CE ha determinat la implantació a Espanya d'una nova forma de gestió de la CP, més propera als propietaris afectats. De totes maneres, aquesta diversitat de regulacions i de fórmules de gestió de la CP no s'ha de veure com un factor negatiu, sinó com un dels avantatges aportat per l'Estat de les autonomies.

El que cal és saber aprofitar aquest avantatge per a aconseguir una CP més adaptada a les exigències socioeconòmiques de cada contrada, en la línia que ha marcat la jurisprudència. D'acord amb els criteris establerts a l'efecte pel TS, els gestors autonòmics de la CP no es poden deixar anar per la rutina del "siempre se hizo así", sinó que s'han d'aplicar

intensament a l'adequació d'aquestes actuacions públiques a la realitat de les zones a concentrar. I això val tant per a les CA que, fent ús de les competències legislatives que s'hi han transferit, han aprovat la seva pròpia regulació de la CP com per a aquelles altres que encara dormen el somni dels justos i es segueixen regint pel vetust text refós de l'LRDA.

La sentència que, al nostre parer, millor ha resumit les implicacions que la implantació de l'Estat autònom ha de tenir en matèria de gestió de la CP és la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011). A tenor del seu FJ 3, la gestió autònoma de la CP ha de partir de les següents consideracions jurídiques:

1a) Les normes jurídiques s'han d'aplicar d'acord amb la realitat social del moment i del lloc en què han d'ésser aplicades: "... conformarse en Galicia con la mínima publicación exigida por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es por un lado desconocer la realidad del País Gallego ... y, por otro lado es no valorar en la interpretación de las normas la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas señalado en el artículo 3 del Código Civil...".

2a) La transferència a les CA de la competència sobre CP té l'objectiu de facilitar una gestió d'aquesta millora més adaptada a les respectives peculiaritats: "... habida cuenta de acontecimientos como el reconocimiento constitucional en 1978 de la autonomía a ciertas nacionalidades y regiones para administrar el interés general en forma más adecuada a las características de cada una ...".

3a) Encara que es segueixi aplicant l'LRDA, la gestió autònoma ha de ser diferent de la que es practicava quan n'era competent l'Administració central de l'Estat: "... precisamente como consecuencia de esas previsiones constitucionales y estatutarias se ha transferido a la Comunidad autónoma gallega la competencia en las operaciones de concentración parcelaria, y ello no debe significar solamente el cambio en los funcionarios que van a dirigir ese procedimiento (antes órganos estatales y en lo sucesivo órganos autonómicos), sino sobre todo ha de suponer un cambio en los modos de aplicación de la norma, aunque sea la misma, para hacerla operar de la manera más satisfactoria en el circunstanciado concreto del País Gallego, en cuyo interés general y de sus habitantes debe ser interpretada por la Administración autonómica, pues esa es la razón de ser de la misma".

1.2.2 Tendència a l'externalització de les tasques de CP

La CP és una actuació administrativa, com ja hem glossat més amunt³³⁹, cosa que implica que les actuacions de CP han de seguir les pautes d'un procediment administratiu (en aquest cas, de caràcter especial), i, per tant, s'ha de dur a terme sota la responsabilitat de l'Administració pública que en té assumida la competència. Això, emperò, no impedeix que també es pugui dur a terme una gestió indirecta de la CP, bé sigui mitjançant convenis d'assistència tècnica amb empreses públiques de la mateixa Administració autònoma, bé sigui contractant directament els serveis d'empreses especialitzades, en règim d'*outsourcing*.

A diferència del que s'esdevenia en temps de l'extingit IRYDA, les CA palesen una bona predisposició vers l'externalització d'aquestes activitats, vist que aquesta fórmula de gestió permet optimitzar els recursos personals disponibles, de manera que amb molt poc personal es pot controlar la legalitat i la qualitat tècnica de les tasques de concentració. És per això que la transferència de la gestió de la CP a les CA ha comportat una progressiva tendència a l'*outsourcing* o gestió externa de les múltiples operacions que integren aquest complex procediment administratiu, en línia amb el que s'està fent més enllà de les nostres fronteres³⁴⁰. Aquesta externalització de serveis s'està canalitzant preferentment a través d'empreses especialitzades en la matèria, que tant poden ésser públiques com privades. És aquest un factor que diferencia la gestió autònoma del sistema de gestió directa que

³³⁹En la primera part d'aquesta tesi, ja hem pogut demostrar com la doctrina cada cop s'obre més a aquesta visió publicista de la CP, per la qual venim apostant decididament. El TS encara n'està més convençut que la nostra doctrina científica (*vid., ad exemplum*, la STS de 17.11.1987 (Arz. 8153), on es considera la CP com una activitat administrativa, raó per la qual se la presenta protegida per les presumpcions de certesa i imparcialitat dels actes administratius.

³⁴⁰*Vid., ad exemplum*, el denominat "Avis de concours externe sur la fonction de chargé de gestion au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles", al *Journal Officiel de la République Française* de 9.2.2001.

s'havia aplicat sistemàticament en temps de l'ara extint IRYDA.

S'ha produït, en efecte, una derivació de les tasques d'execució de la CP vers empreses ja existents o creades a l'efecte, amb l'objectiu manifest de flexibilitzar i millorar l'eficàcia d'aquestes actuacions públiques, sense perdre'n el control públic³⁴¹. La raó d'aquest auge de la gestió externa de la CP és, al nostre parer, la convicció de que les actuacions administratives han d'ésser desenvolupades per organitzacions cada cop més àgils, eficaces i eficients³⁴², la qual cosa no resulta gens fàcil d'aconseguir amb unes estructures administratives mastodòntiques, lentes i encarcerades, que entorpeixen l'acompliment del manament constitucional ex art. 103.1 CE, relatiu a l'eficàcia de les administracions públiques.

En principi, doncs, no hi ha res a objectar a aquesta nova forma de gestió. És força saludable que s'intenti agilitar la gestió de la CP, cercant a l'efecte fórmules alternatives que evitin el crònic desgavell de les nostres administracions públiques, que tan sovint ha estat denunciat per la doctrina³⁴³ i la ciutadania en general. A més a més, les principals empreses que assumeixen aquesta forma indirecta de gestió - pensem, per exemple, amb "Riegos de Navarra, S. A.", "Regs de Catalunya, S. A." (REGSA) i "Transformaciones Agrarias, S. A." (TRAGSA) - estan especialitzades en la gestió de les tasques que se'ls hi encomana, i disposen de mitjans tècnics més sofisticats i avançats que no pas les administracions titulars de la competència, alhora que es regeixen pels més moderns criteris privats de gestió, primant-hi l'optimització dels recursos disponibles.

D'altra banda, aquest tipus de gestió indirecta no impedeix que hom pugui continuar considerant la CP com una actuació administrativa - puix que tots els actes són aprovats pels responsables de l'Administració competent -, ni suposa el bandejament de l'objectiu (indestriable de tota Administració agrària) d'aconseguir la necessària rendibilitat social de les actuacions administratives.

El principal problema de caire jurídic que planteja la gestió indirecta és el de la determinació del règim jurídic aplicable a les empreses interposades entre l'Administració gestora i els partícips de la CP, particularment pel que fa al seu eventual sotmetiment a l'LRJAPPAC i a l'LCAP. En principi, podria semblar que exerceixen potestats administratives, i, per tant, estan sotmeses, en aquest aspecte, a l'esmentada normativa. Tanmateix, aquesta fóra una conclusió excessivament simplista i, al nostre parer, equivocada, per dues raons principals:

- En primer lloc, les funcions que exerceixen no constitueix realment un exercici de potestats administratives, sinó que realitzen funcions d'assistència tècnica. Quan s'han de prendre decisions que afecten els drets dels interessats en el procediment de CP, són els òrgans de l'Administració - i no les empreses en qüestió - els que aproven les corresponents resolucions administratives.

- En segon lloc, les empreses que ens ocupen no tenen la consideració legal d'entitats de Dret públic, i, per tant, hem d'entendre que no estan afectades pel criteri legal

³⁴¹ Aquesta filosofia queda molt clara en l'exposició de motius de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana, en la qual es reconeix que el motiu de la creació d'aquest tipus d'empreses és "l'equilibri entre la flexibilitat determinant de l'eficàcia de l'actuació i la vinculació directa o indirecta d'aquestes entitats al món públic, i, per tant, el manteniment del control dels poders públics sobre l'activitat llur".

³⁴² Cfr. David OSBORNE i Ted GAEBLER, *La reinvençió del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós, Barcelona y Buenos Aires, 1995, *in totum*. Aquesta és una idea que s'està imposant també entre els gestors més avançats de les nostres administracions autonòmiques, com es palesa en M. A. NOGUERA VIVANCOS, *Entrevista a Josep M. Vila Vicens*, "Funció Pública. Butlletí informatiu de la Direcció General de la Funció Pública", núm. 9, 2n període, juliol de 1997.

³⁴³ Un dels autors que més s'ha distingit en aquest tipus de denúncies ha estat el conegut catedràtic de Dret administratiu Alejandro NIETO GARCÍA, *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1993, *in totum*. Hi ha insistit més recentment, en *La "nueva" organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1996, *in totum*. No hi descobreix, però, res de nou. L'únic que fa es esventar allò que tothom coneix, i que cada quatre anys recorden els programes electorals dels partits polítics de tots els signes i tendències: les actuals administracions públiques encara no s'adiuen prou a la concepció de l'Administració pública que s'infereix del text constitucional, ni responen com caldria a allò que els ciutadans tenen dret a esperar d'elles, raó per la qual haurien d'ésser objecte d'una reforma en profunditat.

establert en l'art. 2.2 de l'LRJAPPAC³⁴⁴, a tenor del qual, "las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública" y "sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación". Així i tot, els gestors d'aqueixes societats instrumentals no han d'oblidar que estan treballant per compte d'una Administració pública, raó per la qual han de realitzar la seva tasca pensant sempre que els actes administratius que calgui aprovar com a conseqüència de la seva execució de la CP sí que resten sotmesos a l'LRJAPPAC.

Val a dir que també hi ha CA en les quals l'Administració duu a terme la CP directament, o bé en licita l'assistència tècnica sense cap mena d'intermediaris, com s'esdevé a l'Aragó³⁴⁵. En qualsevol cas, tant si es fa càrrec de la CP directament l'Administració gestora com si l'encomana a una empresa pública de la seva dependència, el costum que s'està imposant en els darrers anys és el de la gestió recolzada en el *outsourcing*, al qual efecte es liciten les activitats (assistència tècnica i obres, principalment) que es consideren necessàries.

Tan habitual i necessària ha esdevingut aquesta externalització dels serveis que algun legislador autonòmic s'ha vist impel·lit a ocupar-se'n en la seva regulació del procediment especial de CP, diferenciant-hi ben acuradament allò que és licitable d'allò que s'ha de reservar necessàriament a l'Administració gestora³⁴⁶.

Finalment, cal recordar - perquè la rutina diària fa que de vegades s'oblidi una evidència tan palpable com aquesta³⁴⁷ - que és l'Administració gestora, i no les empreses adjudicatàries que realitzen les tasques de concentració per encàrrec seu, l'única dipositària de les potestats administratives atorgades pel legislador per a l'execució de les actuacions de CP.

En resum, entenem que l'aposta autonòmica per l'externalització dels serveis de la CP és

³⁴⁴ A idèntica conclusió duu el raonament de l'administrativista MARTÍN REBOLLO, per a qui "el precepto se refiere a los llamados entes instrumentales, con personalidad jurídico-pública. Quedan fuera por consiguiente, los entes de capital público que adoptan una forma societaria" (vid. Luis MARTÍN REBOLLO, *Leyes administrativas*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996, p. 360). Cal recordar, a aquests efectes, que les empreses públiques de referència estan constituïdes com a sengles societats anònimes de capital públic.

³⁴⁵ A la CA d'Aragó, l'Administració gestora licita directament la construcció de les obres (vid. "Resolución de 19 de febrero de 1988, de la Dirección General de Ordenación Rural, por la que se hace pública la adjudicación, por el sistema de subasta, de las obras que se citan", en el BOA núm. 27, de 16.3.88), els estudis (vid. "Resolución de la Dirección General de Ordenación Rural, por la que se hacen públicas diversas adjudicaciones definitivas de obras, estudios y suministros", en el BOA núm. 51, de 20.5.1988) i adhoc l'assistència tècnica (vid. "Anuncio del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, por el que se convoca concurso para la contratación de la asistencia técnica que se cita", en el BOA núm. 49, de 8.5.1989). La CA d'Extremadura també licita directament l'assistència tècnica (vid. "Anuncio de 12 de marzo de 1998, sobre los trabajos de investigación de la propiedad de la zona "Zújar-El Molar" en el término municipal de Villanueva de la Serena", en el DOE núm. 39, de 7.4.1998).

³⁴⁶ Vid., ad exemplum, l'art. 70 de la gallega LCP-GAL, relatiu a les tasques de control que es reserven a l'Administració gestora: "La Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación podrá contratar la concentración parcelaria con Empresas privadas, que se someterán, en todo caso, a la intervención, a la inspección, seguimiento y control de la citada Consellería u órgano en el que delegue. La junta local seguirá los trabajos de la Empresa contratante y pondrá en conocimiento de la Consellería cualquier anomalía que observe para que pueda ser inmediatamente corregida. La Jefatura provincial de Estructuras Agrarias vendrá obligada a hacer un informe del resultado de los trabajos en cada una de las fases a que se refiere el artículo 15 y a comunicarlo a la Junta Local".

³⁴⁷ Per a comprovar que aquest advertiment no és debades, vid. Justicia de Aragón, *Informe Anual de 1997*, document localitzable a Internet <http://www.eljusticiadearagon.com/INFORME/2cap1agri.html>). El suggeriment que adreça a l'Administració gestora de la CP aragonesa hauria d'estar penjat a totes les oficines de les empreses adjudicatàries d'assistència tècnica a aquestes administracions: "... me permito señalarle que si bien una empresa particular ... puede estar perfectamente legitimada para la prestación de los servicios técnico-agronómicos precisos, sugiero que se tenga un especial cuidado en que en todo cuanto conlleve ejercicio de facultades administrativas o de imperium reservadas a la Administración, sea cumplida por ésta, puesto que si bien en la preparación de determinados documentos propios puede colaborar una empresa particular, el estudio y ponderación de determinados aspectos no puede desgajarse del recto ejercicio de competencias, defiriéndolo a cualquier empresa particular por adjudicataria de la Administración que pudiera ser, sin perjuicio de que, cuando a más se dice que no es definitivo hasta que no adquiera firmeza, la propia notificación debe ser cumplida por órgano administrativo o funcionario, por muy acto administrativo de trámite de que se tratare". Com no podia ésser d'una altra manera, el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la DGA va acceptar el suggeriment, i així es fa constar a l'informe.

força positiva, alhora que ens atança al model més avançat d'Administració pública, que s'està imposant als EUA³⁴⁸.

2. La gestió de la CP, de lege ferenda

2.1 Vers un nou model d'Administració gestora de la CP

Durant molt de temps, ha regit a Espanya un model d'Administració pública caracteritzat pel seu burocratisme, així com per la seva manca d'agilitat i d'eficàcia. Per aquesta raó, s'havia reclamat des de tots els àmbits una profunda reforma, amb arguments de vegades tan contundents i irrefutables com els emprats per MARTÍN-RETORTILLO³⁴⁹, per a qui "es posible - y en rigor imprescindible - la adopción urgente de medidas conducentes con carácter general a racionalizar y simplificar la hipertrofiada, disfuncional, anacrónica y compleja Administración pública española".

Per a evitar que tan catastròfica realitat administrativa s'assenti en l'àmbit de la gestió de la CP, cal implementar-hi el nou model d'Administració que s'infereix de la Constitució i de l'LRJAPPAC. Atès el gran nombre de ciutadans que resulten afectats per aquestes actuacions públiques i la seva provada incidència sobre el dret de propietat i altres drets i interessos legítims, s'evitarien molts dels problemes que ara plantegen aquestes actuacions públiques, si l'Administració gestora respongués a aquests nous criteris de gestió:

1r) Una Administració al servei dels ciutadans

A nivell normatiu, no sembla haver cap mena de dubtes sobre la vigència d'una concepció constitucional de l'Administració al servei dels ciutadans. L'art. 103.1 CE ja ho dona per entès quan estableix que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales ...". L'exposició de motius de l'LRJAPPAC ho diu més explícitament, assenyalant que "la Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos ..." i quan afegeix que el règim jurídic de les administracions públiques s'ha de basar en aquest nou concepte, "para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos".

La lectura de la literatura crítica amb les actuacions de CP palesa, però, que no sempre s'hi actua assumint aquest concepte d'Administració servicial, sinó que sembla partir-se de la consideració de què són els ciutadans els que s'han de supeditar a l'Administració gestora, facilitant les seves tasques de concentració.

Es perpetua així al nostre país una forma de gestió de la CP més propera a l'autoritarisme que denunciava Miguel BUENO³⁵⁰ que no pas a l'actitud de servei que exigirien els vigents principis constitucionals. Les reiterades al·lusions de la jurisprudència a un comportament poc edificant de diferents administracions gestores no fa més que confirmar aquesta negativa impressió. Però el més greu és que aquesta perniciosa concepció autoritària de l'Administració gestora de la CP hagi pogut impregnar alguna regulació autonòmica de la institució. Així s'esdevenia, per exemple, en la primera (i, en gran part, encara vigent) llei càntabra de CP - Llei 4/1990, de 23 de marzo, "sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables", les parts expositiva i dispositiva de la qual traspuen més interès per facilitar la tasca a

³⁴⁸Ens sorprèn, per aquest motiu, el brusc retorn que ha fet l'Administració aragonesa a la gestió directa de la CP, que s'intenta justificar amb el títol de l'alta qualificació del personal disponible (vid. Dirección General de Estructuras Agrarias, *Estructuras Agrarias*, Gabinete de Comunicación. Intervenciones y Discursos - <http://prensadga.aragon.net/cido/a9611192.htm> -, on s'indica que "los trabajos de concentración parcelaria continuarán ..., reduciéndose las asistencias técnicas a las imprescindibles y utilizando al máximo los equipos técnicos propios del Departamento para rentabilizar al máximo los excelentes recursos humanos que tenemos a nuestra disposición").

³⁴⁹Vid. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación de la Administración Pública*, RAP, núm. 147, setembre-desembre de 1998, p. 22.

³⁵⁰Vid. Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 55, el qual al·ludeix a "una fuerte autoridad a nivel de la Administración Central, provincial y local que ... pudo dar origen a abusos de poder...".

l'Administració que per a garantir el servei als ciutadans³⁵¹. Això demostra que encara no s'ha assumit prou bé el model constitucional d'Administració.

Al nostre parer, la gestió de la CP podria ésser un bon camp de proves per a la implantació real i efectiva d'aquest nou model d'Administració pública, atès que el procediment especial de CP obliga a freqüents contactes entre l'Administració gestora i els propietaris afectats, l'opinió dels quals al llarg de tot el procés (especialment durant les enquestes i exposicions públiques) constituiria un inestimable barem per a valorar la viabilitat fàctica i el grau d'implementació de l'esmentat model constitucional d'Administració. Aplicant les conclusions d'aquestes enquestes als successius processos de CP, la relació amb els afectats milloraria substancialment, aproximant-se progressivament al model desitjat.

La creació de la figura del "Defensor dels partícips", en els termes que proposarem al tractar del control de l'actuació de l'Administració gestora, podria contribuir eficaçment a l'assoliment d'aquest objectiu, com s'ha demostrat en altres àmbits, en els quals ja s'han experimentat els avantatges de figures similars³⁵².

En qualsevol cas, s'ha d'insistir en el caràcter servicial que han de tenir totes les administracions públiques. L'Agència Europea del Medi Ambient ens ha marcat el camí a seguir, matinant en la implementació de les noves orientacions del Dret comunitari en matèria de garantia dels drets dels ciutadans. Fonamentant-se en el principi d'obertura que el Tractat d'Amsterdam ha introduït en el Tractat de la Unió Europea, eixa Agència ha demostrat una predisposició immillorable a la implementació d'aquest principi, en les seves relacions amb els ciutadans que utilitzen els seus serveis, a l'aprovar - en la línia predissenyada per la Comissió Europea - el seu exemplar "Codi de bona conducta administrativa de l'Agència", per Decisió de 20 de març de 2000, publicada en el DOCE L 216, de 26.8.2000³⁵³.

2n) Una Administració àgil, eficaç i eficient

Tant el Dret comunitari³⁵⁴ com la Constitució i l'LRJAPPAC abunden en referències a l'agilitat i l'eficiència, com a principi informador de l'actuació administrativa. L'art. 103.1 CE, en concret, proclama que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia...". D'aquest manament constitucional es fa ressò l'art. 3.1 de l'LRJAPPAC, en el que es repeteix el mateix, per bé que amb més precisió tècnica, ja que s'empra el plural "Administraciones Públicas", que sintonitza millor amb la realitat plural de l'Estat autonòmic. Idèntica apel·lació a l'eficàcia administrativa es reitera en l'art. 4.1.d) d'aquesta norma legal, i està present en tot el seu articulat.

Sigui per la seva antiguetat, pel seu caire preconstitucional o per qualsevol altra

³⁵¹ *Vid., ad exemplum*, l'art. 3, on preval l'inici d'ofici per sobre de l'inici voluntari, que hi queda relegat al darrer lloc, quan, segons l'LRDA i la jurisprudència contenciosa administrativa, hauria de ser la fórmula ordinària d'engegar els processos de CP. A més a més, l'art. 3.2 nega als interessats el dret d'impugnació de les raons que han dut l'Administració a considerar necessari l'inici d'ofici de la CP ("una vez determinadas estas razones, que serán libre e inapelablemente apreciadas por la citada Administración,..."), fent cas omís de la jurisprudència constitucional, a tenor de la qual, les lleis poden modular la regulació dels drets, però mai poden conculcar-lo totalment, i menys quan es tracta d'un dret fonamental com el de la tutela judicial efectiva *ex art.* 24.1 CE.

³⁵² La més comparable amb la figura que aquí proposem és la del "Defensor de l'assegurat", creada per Agroseguro, en el marc de la gestió de les assegurances agràries. En el seu número 40, del mes de juny de 1997, la revista "La drecera. Informatiu de l'Institut Agrícola Català de Sant Isidre - Associació Agrària Joves Agricultors" denota la bona acollida que les organitzacions professionals agràries han donat a aquesta figura, que descriu com un "organisme amb el qual es pretén col·laborar en la millora de l'atenció que aquesta entitat d'assegurances [es refereix a Agroseguro] presta als agricultors i ramaders".

³⁵³ Altres ens comunitaris han aprovat codis similars quasi simultàniament (*vid., ad exemplum*, la Decisió de la Fundació Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de 11 de febrero de 2000, que establece un código de buena conducta administrativa, DOCE L 316, de 15.12.2000, i el Código de buena conducta administrativa de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, DOCE C 371, de 23.12.2000).

³⁵⁴ *Vid., ad exemplum*, el ja citat nou reglament general dels fons estructurals, les parts expositiva i dispositiva del qual abunden en referències a la necessitat de garantir l'eficàcia de la gestió d'eixos instruments financers.

circumstància, l'LRDA ignora aquests criteris d'eficiència en la gestió, a desgrat de què l'LPA - a la qual, en teoria, s'havia d'adaptar -, l'art. 29 de la qual ja imposava aquests criteris d'actuació administrativa, com oportunament va remarcar al seu temps la STS de 23.6.1969 ("... pues en atención a los principios de economía, celeridad y eficacia que animan la actuación administrativa (art. 29 de la L. Pro. Adm.) puede entenderse que ..."). És obvi, però, que aïtals criteris s'han d'aplicar també a la gestió de la CP, ja que totes les normes - i molt especialment les preconstitucionals, com ha remarcat el TS³⁵⁵ - han d'ésser objecte d'una interpretació sistemàtica, d'acord amb el conjunt de l'ordenament jurídic constitucional. En darrer terme, el sotmetiment d'aquestes actuacions públiques a una prèvia declaració d'execució urgent - que imposen els arts. 171 i 172 de l'esmentada norma estatal - també constitueixen sengles fonaments jurídics per a aplicar a la gestió de la CP els necessaris criteris d'agilitat, eficàcia i eficiència.

Tanmateix, això que sembla tan evident a nivell normatiu, a la pràctica no sempre ha estat així, com demostren els múltiples exemples que venim exposant de la parsimònia amb què es prenen molts processos de CP les corresponents administracions gestores. Resulta patent, doncs, que cal un revulsiu, que faci reaccionar els responsables d'aquestes administracions públiques, per tal que facin adir la seva configuració funcional als imperatius constitucionals que ens ocupen.

Les propostes de simplificació procedimental que incorporem a aquest estudi de recerca poden coadjuvar a aconseguir aquest objectiu, perquè, com reconeix TORNOS MAS³⁵⁶, "la simplificació trata de mejorar con carácter general la relación del ciudadano con la Administración, permitiéndole un acceso más fácil a la información administrativa y articulando una tramitación más ágil y rápida de los procedimientos que inciden en su vida ordinaria". Fent-ho així, es podrien reduir les durades de la major part dels processos de CP, alhora que s'elevaria la qualitat del servei que les administracions gestores estan obligades a prestar als afectats per aquestes actuacions de foment i intervenció.

3r) Una Administració mínima

De lege ferenda, la gestió de la CP seria molt més àgil, eficaç i eficient si es tendís a l'aprimament de les administracions gestores i a l'externalització de totes les tasques que no estan estrictament vinculades a l'*imperium* administratiu. Els temps moderns obliguen a superar les antigues objeccions corporativistes a l'externalització dels serveis. Al segle XXI, les administracions gestores de la CP no poden continuar acaparant funcions sense mesura³⁵⁷, sinó que han d'aprofitar la potencialitat de la societat civil per a executar moltes de les tasques que fins ara eixes administracions han realitzat majoritàriament dels despatxos administratius estant i sense sotmetre-les a cap mena de control d'eficiència.

L'externalització per la qual venim maldant és ja una pràctica habitual als països més avançats del món, començant pels EUA³⁵⁸, on ja fa temps que han copsat que les

³⁵⁵ Vid. la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268). El TS hi rebutja la interpretació que s'hi fa d'un precepte de l'LRDA, argumentant que "apenas se intente superar una interpretación meramente literal y se procure la integración de la normativa en el conjunto ordinamental, resulta obligado inquirir cuales son el espíritu y finalidad de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario al regular la concentración parcelaria".

³⁵⁶ Vid. Joaquín TORNOS MAS, *La simplificación procedimental en el ordenamiento español*, RAP 151, gener-abril 2000, p. 43.

³⁵⁷ Seria aplicable a aquestes administracions públiques el raonament d'Alejandro NIETO GARCÍA, *La "nueva" organización ...*, op. cit., p. 109 i 110, segons el qual, "el Estado ha llegado ya al límite de sus posibilidades de acción directa: quiere hacer tantas cosas que le sería imposible hacerlas todas por sí mismo aunque multiplicara por diez su aparato. Nunca dispone de personal suficiente para llevar a cabo todas las obras públicas que planea ni realizar todos los servicios que ha asumido". Per això coincidim amb el criteri simplificador de l'Administració que exposa Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación ...*, op. cit., p. 23, quan arriba a la conclusió de què "es posible - y en rigor imprescindible - la adopción urgente de medidas conducentes con carácter general a racionalizar y simplificar la hipertrofiada, disfuncional, anacrónica y compleja Administración pública española". La solució és la gestió privada dels serveis públics, també en matèria de CP.

³⁵⁸ Vid. David OSBORNE i Ted GAEBLER, *La reinvencción del Gobierno ...*, op. cit., in totum. Aquesta obra està farcida d'experiències d'externalització de serveis viscudes als EUA, demostrant que les administracions s'han de dedicar a fixar les condicions d'execució dels serveis i a controlar que es respectin els interessos públics i els drets dels ciutadans afectats. La resta s'ha de deixar en

administracions públiques no tenen per què prestar directament els serveis públics, sinó que la seva veritable missió és la de garantir la prestació d'eixos serveis amb la qualitat exigible, tant pel que fa a l'eficiència com pel que fa al respecte degut als drets dels usuaris. Aplicant aquests paràmetres de gestió a la CP, això vol dir que s'haurien de generalitzar les tècniques d'externalització per a la realització de tasques com l'elaboració dels estudis d'impacte ambiental i de viabilitat de la CP, les bases, l'acord, l'acta de reorganització de la propietat i els nous títols de propietat.

Això implica que s'ha d'invertir la tradicional tendència a crear ens administratius mastodòntics. L'únic que es necessita per a la implementació del nou model de gestió que proposem és la formació d'uns equips de treball reduïts, altament qualificats, ben compenetrats i dotats dels més avançats sistemes informàtics i telemàtics³⁵⁹, per tal de facilitar les seves tasques de control. Aquestes són - juntament amb l'exercici de les funcions vinculades a l'*imperium* - les úniques tasques que s'haurien de reservar a l'Administració gestora de la CP, tant si aquesta segueix monopolitzada per les CA com si, seguint les iniciatives que aquí propugnem, es traspassa aquesta competència de gestió als Ajuntaments (i, en la mesura que aquests no se'n puguin fer càrrec, als Consells Comarcals o, si s'escau, a la corresponent Diputació Provincial o al pertinent Cabild Insular).

4t) Una Administració transparent

L'art. 35 de l'LRJAPPAC reconeix als ciutadans uns drets, entre els quals hi ha diferents variables del dret a la informació, com ara el dret "a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos" (lletra a), el dret "a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar" (lletra g) i el dret "al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes" (lletra h, completada pels arts. 37 i 38).

No són poques les ocasions, però, que els afectats per la CP es queixen de manca d'informació per part de l'Administració gestora, bé sigui perquè asseguren que no s'havien assabentat de les exposicions públiques, bé sigui perquè, quan s'arriba al moment de la impugnació de l'acord de CP, els interessats adverteixen que les finques de reemplaçament que els atribueixen no han estat classificades com ells consideren que s'havia d'haver fet.

Al seu torn, els llibres-denúncia³⁶⁰ que s'han editat per tal de censurar determinades actuacions de CP no critiquen realment la institució, sinó la gestió que d'ella se'n fa per les

mans del sector privat, que està més especialitzat en l'optimització de la producció de béns i serveis. La utilització sovintejada d'Internet podria suposar un notori avenç en aquest sentit, facilitant la relació entre les administracions gestores de la CP i els propietaris afectats: d'una banda, permetria que els interessats realitzessin sense moure's de la seva llar molts dels tràmits que ara els obliguen a fer desplaçaments i a perdre hores de feina; d'altra banda, l'Administració gestora podria establir un servei d'informació àgil i actualitzat sobre l'estat de les actuacions en cada procés de CP. És fàcil imaginar-se el canvi d'imatge que això comportaria per a les administracions gestores d'aquestes actuacions públiques, ja que les faria més transparents, àgils i efectives. En definitiva, serien més servei públic del que són a hores d'ara.

L'art. 45.1 de l'LRJAPPAC hi donaria la necessària cobertura jurídica, atès que estipula que "las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes". Incidint en la mateixa idea motriu, l'art. 45.2 afegeix que "cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento".

Pot ser útil, a aquests efectes, l'experiència del projecte "Infoville", que es duu a terme a la CA de València d'uns anys ençà amb uns resultats sorprenents, pel que fa a la necessitat d'incorporar a l'Administració les noves tecnologies de la societat de la informació, demostrant-s'hi l'alt grau d'acceptació popular del sistema telemàtic de relacions dels ciutadans amb les administracions públiques. Per a més informació, *vid.* Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información, *Proyecto Infoville en Villena. Informe 1997*, Fundación OVSI-Generalitat Valenciana, València, 1998, i Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información, *Viviendo en Infoville*, Fundación OVSI-Generalitat Valenciana, València, 1998.

³⁶⁰*Vid.*, per tots, Olegario SOTELO BLANCO i Manuel MANDIANES CASTRO, *A concentración parcelaria, op. cit., in totum.*

administracions gestores que s'hi esmenten, alhora que s'hi remarca sovint la parquedat de la informació que han rebut els afectats, o, en el pitjor dels casos, la desinformació i la manipulació informativa de què han estat objecte. No cal dir que, si es consulta el personal de les administracions criticades, es sustentaran una opinió diametralment oposada a la que manifesten els propietaris titulars de les finques afectades. D'aquesta manera, entrem en un cercle viciós, en el que normalment acaben perdent els administrats, per les consabudes presumpcions de validesa, objectivitat i veracitat dels actes administratius, que tan sovint recorda el TS en les seves sentències dedicades a la institució de la CP³⁶¹.

Una forma de trencar aquest cercle viciós i de garantir realment l'efectivitat del dret a la informació fóra, d'una banda, la generalització de les notificacions personalitzades a tots els interessats, i, de l'altra, la utilització de la informàtica i la telemàtica com a fórmula complementària per a arribar a tots els propietaris afectats. Les administracions gestores de la CP han de perdre la por a Internet, perquè la societat de la informació exigeix aquesta nova forma d'aproximació de l'Administració als ciutadans. I ho han de fer d'una forma interactiva, ben entès que els ciutadans no han d'ésser tractats com uns éssers passius receptors d'informació, sinó que també han d'ésser considerats com emissors d'informació, queixes i suggeriments.

En primer lloc, els partícips han de poder consultar els antecedents, la situació actual i els tràmits pendents dels seus expedients individuals (canvis de titularitat, modificacions de drets, permutes, correccions d'errors, dissolució de condominis, etc.). Per tal de mantenir la necessària confidencialitat, hi ha fórmules prou adients a la xarxa³⁶². Però la reforma no s'ha de limitar a aquestes consultes, sinó que ha de permetre inquirir tota mena d'informació relacionada amb un determinat procés de CP.

D'altra banda, l'Administració gestora mai no ho havia tingut tan fàcil per a poder fer arribar a tothom la més completa informació sobre les bases rectores provisionals i definitives, o sobre el projecte i l'acord de CP, incloent-hi els corresponents plànols interactius, tant els referits al conjunt de la zona com els relatius a cada un dels sectors en què, quan s'escau, es subdivideix el perímetre de la zona de concentració.

Cal tenir en compte, a aquest objecte, que els tràmits d'enquestes i exposicions públiques que preveu l'LRDA constitueixen un mínim exigible a tota Administració gestora; però res no impedeix que s'eixamplin els mitjans pels quals es fa la publicació de la informació prevista legalment, abastant també Internet. Partint d'aquesta premissa, entenem que no hi pot haver cap objecció jurídica a fer-hi, puix que la informació que es facilitaria per Internet ja s'està fent pública a hores d'ara, per imperatiu legal. L'única i substancial diferència fóra que els interessats tindrien moltes més facilitats per a consultar eixa informació que afecta llurs drets i interessos legítims: no sols podrien consultar-la durant tant de temps com ho necessitessin (sense les presses inherents a les típiques cues de les oficines administratives), sinó que també ho podrien fer des de qualsevol punt de la geografia, a qualsevol hora del dia i tant en dies feiners com en dies festius.

Amb aquest canvi de sistema, la informació als interessats no sols guanyaria en qualitat, al permetre que analitzessin amb total tranquil·litat les dades publicades sobre les seves aportacions i atribucions, sinó que també guanyaria amb agilitat, atesa la immediatesa de la

³⁶¹ Confirmen aquestes presumpcions *iusuris tantum* a favor dels actes de l'Administració gestora de la CP les següents sentències del TS: STS de 13.12.1963, Arz. 5299 (objectivitat); STS de 29.1.1966, Arz. 3736 (qualitat tècnica); STS de 23.1.1967, Arz. 169 (imparcialitat); STS de 28.2.1975, Arz. 1024 (legalitat objectiva); STS de 6.5.1977, Arz. 3026 (qualitat tècnica); STS de 10.6.1977, Arz. 3359 (certesa i objectivitat); STS de 11.10.1977, Arz. 3661 (veracitat); STS de 10.10.1978, Arz. 3326 (legitimitat); STS de 11.2.1980, Arz. 1658 (imparcialitat); STS de 14.2.1980, Arz. 733 (certesa); STS de 26.1.1982, Arz. 300 (imparcialitat); STS de 22.3.1983, Arz. 1506 (legalitat); STS de 24.6.1986, Arz. 4882 (legalitat); 17.11.1987, Arz. 8153 (certesa i objectivitat); STS de 28.9.1994, Arz. 4553 (objectivitat), així com la sentència del TSJ de Navarra de 10.11.1997, Arz. 2424 (imparcialitat).

³⁶² Un exemple prou acceptable és el de la CA de la Rioja, que permet l'accés al propi expedient individual mitjançant el núm. del DNI i la clau d'accés corresponent a l'expedient. Si aquesta CA ha implantat aquest sistema de consulta individualitzada amb caràcter general, amb més raó ho pot aplicar una Administració tan especialitzada com la de la CP.

La creació d'una espècie de carnet digital, que la Generalitat de Catalunya té projectat implantar en el decurs dels anys 2002 (per als funcionaris) y 2003 (per a la resta dels ciutadans) seria una altra fórmula a considerar, per tal de garantir l'efectivitat dels drets fonamentals a la intimitat i a la protecció de les dades personals.

seva recepció mitjançant el corresponent ordinador.

Només cal pensar en les reclamacions per diferències en la cabuda de les finques, que preveu l'art. 221, per a adonar-se'n de les facilitats que aquest sistema d'informació oferiria als propietaris i als pèrits i juristes que els assessoren, els quals podrien quantificar milimètricament les superfícies que s'han de posar en relació als efectes esmentats, per comprovar si hi ha diferències superiors al dos per cent. Tindrien moltes més facilitats per a provar la coherència de la seva reivindicació, amb la qual cosa guanyaria en efectivitat l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

Sabem que, en fer una proposta d'aquest tipus trenquem uns esquemes de gestió molt arrelats en una praxi administrativa que es resisteix a ésser modificada; però els gestors de la CP han d'entendre que no es pot continuar gestionant la CP al segle XXI com ho feien els introductors d'aquesta institució a Espanya. I si bé es mira, aquells primers gestors també van haver de trencar motlles, al comprovar que el Dret vigent aleshores no s'adia a les necessitats de gestió de la CP. Ara és el moment de tornar a trencar motlles, perquè la ciutadania té dret a exigir a les administracions gestores que esdevinguin administracions obertes les 24 hores del dia i els 365 dies de l'any a través d'Internet, atès que la societat de la informació permet aconseguir aquest objectiu amb uns recursos relativament limitats.

Sigui quina sigui la perspectiva amb què s'analitzi la nostra proposta, creiem que els avantatges són notoris. Només cal canviar la mentalitat de gestió aplicada fins ara i admetre les ingents possibilitats de perfeccionament dels sistemes de transmissió de dades que ofereixen la informàtica i la telemàtica, en el marc d'una societat moderna i avançada, de la que els professionals agraris no han de quedar marginats.

2.2 Proposta de municipalitzar i comarcalitzar la gestió de la CP

2.2.1 Apel·lació als principis d'autonomia local i de subsidiarietat

Quan les nostres CA reivindiquen al Govern central la transferència de les competències que els hi permeten d'assumir els respectius estatuts, tenen al seu favor el principi d'autonomia - que informa tot el sistema d'ordenació constitucional de les competències - i el principi comunitari de subsidiarietat, basat en la necessitat de què la gestió administrativa s'atanci com més millor als seus destinataris.

Pel que fa al principi d'autonomia, es constata fàcilment que, un cop aconseguides les transferències, les CA són força reàcties a aplicar aquest mateix criteri autonomista en relació a les administracions locals, com ha denunciat encertadament SORIANO GARCÍA³⁶³. Obliden sovint que, juntament amb l'autonomia de les pròpies CA, la Constitució proclama també l'autonomia municipal, establint l'art. 140 a aquest respecte que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios". És aquest precisament un dels aspectes més innovadors del vigent text constitucional, atès que els municipis espanyols mai havien gaudit - amb l'única i pràcticament inaplicable excepció de la Constitució republicana de 1931 - d'un grau d'autonomia similar al que ara se'ls hi garanteix.

A més a més, la necessitat de fomentar i dotar de contingut real l'autonomia local també ve imposada per les convencions internacionals signades per Espanya, la més significativa de les quals, als efectes que ens ocupen, és la Carta Europea d'Autonomia Local³⁶⁴. Mereixen una especial atenció els arts. 3r i 4t d'aquesta convenció, en els quals es propugna una autonomia local d'ample abast:

- El primer punt de l'art. 3r, en concret, en definir l'autonomia local, al·ludeix al "derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte

³⁶³ José Eugenio SORIANO GARCÍA, *Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas*, en l'obra col·lectiva dirigida per Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. IV, Madrid, 1991, p. 3.227. En aquest treball es remarca com, ja abans de la promulgació de l'actual llei de bases, les autonomies catalana, valenciana i andalusa es van afanyar a aprovar a corre-cuita lleis amb les quals hom pretenia minvar l'autonomia municipal en benefici dels respectius poders autonòmics.

³⁶⁴ La Carta Europea d'Autonomia Local fou signada a Estrasburg en data de 15 d'octubre de 1985, essent ratificada per instrument datat el 20 de gener de 1988.

importante de los asuntos públicos...". No es tracta, per tant, de deixar per als ajuntaments competències residuals i sense massa transcendència social, sinó que se'ls hi poden encomanar - i tenen dret a què així es faci, perquè ho exigeix l'esmentada Carta Europea - competències realment importants.

- El punt 3 de l'art. 4t ens marca la pauta a seguir, a aquests efectes, tot dient que "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos".

Els preceptes d'aquesta norma convencional - que compromet els Estats que, com Espanya, en són signataris - constitueixen, per tant, uns rellevants fonaments jurídics, a l'hora de reivindicar la potenciació de les competències municipals amb funcions cada cop més importants, entre les que es podrien incloure les relatives a la gestió de la CP.

Pel que fa al principi de subsidiarietat, hem de recordar que, en base a aquest principi, que tant està promovent darrerament el Dret comunitari, les actuacions públiques s'han de dur a terme, sempre que sigui possible, per l'Administració més propera als ciutadans que en resulten directament afectats. Així, doncs, aquest principi el poden adduir tant les CA, per a reclamar la cessió de més competències per part de l'Estat, com les administracions locals i supramunicipals, per a fer el mateix respecte de les administracions autonòmiques.

És en base a aquest criteri hermenèutic que considerem que la nova legislació de CP ha d'afavorir la participació municipal en la gestió de la CP, perquè els principis de subsidiarietat i d'autonomia no s'han d'entendre com un patrimoni exclusiu que tan sols beneficiï les CA, sinó que les seves conseqüències descentralitzadores han d'arribar també a les administracions locals.

2.2.2 Concreció de la proposta

Amb la regulació actual, el paper dels ajuntaments en els processos de CP és més aviat escàs, malgrat que modifica profundament la seva estructura territorial, així com les seves xarxes de camins rurals i de vies pecuàries que discorren pel respectiu terme municipal, alhora que altera el seu paisatge rural. Per imperatiu legal, es veuen obligats a cedir els seus locals municipals com a seu oficial de la corresponent CLCP, alhora que han de publicar als seus taulers d'anuncis els edictes o avisos oficials relatius a la CP i s'han de fer càrrec de la nova xarxa de camins. A part d'això, la participació municipal en la gestió queda reduïda a la discreta presència de l'Alcalde afectat en la respectiva CLCP, de la qual forma part únicament en qualitat de vocal, d'acord amb el que a aquests efectes preveu l'art. 16.1 de l'LRDA. Si, a la pràctica, tenen un paper més actiu, és degut a la bona voluntat que molts gestors hi posen, tractant de coordinar les seves actuacions amb les autoritats municipals, i no perquè així ho disposi l'LRDA.

Al nostre parer, s'imposa en aquest aspecte un canvi substancial d'eixa regulació legal, perquè la CP no pot romandre per més temps aliena a les proclamacions constitucionals i convencionals del principi d'autonomia municipal³⁶⁵, ni al creixent predomini del principi de subsidiarietat, en el marc del Dret comunitari.

Entenem, a aquest respecte, que, si important és la participació dels interessats en la gestió d'unes actuacions públiques que tan directament afecten llurs drets i interessos legítims, no és menys necessari potenciar la participació dels ajuntaments afectats, puix que la CP incideix molt directament en l'ordenació del seu territori, condicionant la política municipal de present i de futur.

La nostra proposta al respecte té una doble vessant:

1a) La potenciació al màxim possible de la participació municipal, deixant que cada ajuntament afectat dugui a terme totes aquelles tasques de gestió que els seus recursos humans i materials els permetin d'assumir.

³⁶⁵ Vid. l'art. 140 CE i la ja esmentada Carta Europea d'Autonomia Local.

No sembla que es necessiti un gran esforç dialèctic per a demostrar que els municipis estan més vinculats als interessos dels seus ciutadans que altres administracions més llunyanes, ja que resulta obvi que coneixen i entenen millor la seva problemàtica. Estem en aquest sentit amb SOSA WAGNER³⁶⁶, per a qui el municipi, "por su mayor proximidad a los problemas, resulta ser con frecuencia la estructura administrativa que antes percibe y antes ha de dar respuesta a los cambios que se producen a su alrededor".

Traslladant aquest convenciment a l'àmbit de la gestió de la CP, el mateix *iter* argumental aconsella plantejar-se la possibilitat d'encomanar als ajuntaments la gestió d'aquestes actuacions públiques, com ja es fa a la confederació helvètica i a altres països d'arreu del món³⁶⁷. Vista la parca participació municipal que estipula la vigent LRDA, la nostra aposta d'augmentar el protagonisme dels ajuntaments en la gestió de la CP pot semblar agosarada, als ulls dels gestors més gelosos de mantenir intactes llurs competències de control sobre tot allò que es fa en matèria de concentració. Però, analitzant-la objectivament, es comprova que és d'una lògica jurídica incontestable.

D'altra banda, no és una proposta etèria i irrealitzable, ja que el que estem proposant és que es disposi en els ajuntaments unes funcions de gestió que a altres països ja tenen assumides de fa temps els ens locals equivalents. L'exemple més preclar seria el del Cantó suís de Vaud, on el fet de que el *Service des Améliorations Foncières* tingui atribuïda la competència en matèria de CP no obsta per a que la gestió directa hi hagi estat assumida, segons els casos, pel corresponent *syndicat d'amélioration foncière* o per la *commune* afectada³⁶⁸. L'esmentada Administració gestora hi assumeix unes discretes funcions de supervisió i de col·laboració, que (amb l'excepció de les que responen a les especificitats organitzatives helvètiques) es podrien assimilar perfectament a Espanya, *mutatis mutandi*.

2a) La delegació de les funcions d'assessorament i control a la pertinent administració supramunicipal (Consell Comarcal, Diputació Provincial o Cabild Insular).

Tenint en compte que la gestió de la CP és realment complexa i necessita d'una especialització tècnica i jurídica considerable, creiem que l'ideal fóra que les administracions gestores de la CP deleguessin llurs funcions d'assessorament i control en els Consells Comarcals, allà on estigui constituït aquest tipus d'administració comarcal, o, altrament, en la corresponent Diputació Provincial o Cabild Insular.

En la nostra concepció, aquestes competències comarcals (o, en el seu cas, provincials o insulars) no haurien d'entrar en contradicció amb el protagonisme en la gestió de la CP que reivindicuem per als Ajuntaments, sinó just al contrari, perquè aquest seria el punt de recolzament tècnic, econòmic i jurídic que molts municipis necessitarien per a l'exercici de llurs noves funcions gestores. Això sí, eventualment, quan els corresponents Ajuntaments no disposin de mitjans suficients per a assumir eixes funcions, la gestió hauria d'ésser assumida subsidiàriament per l'Administració supramunicipal que millor s'escaigui en cada cas. Amb caràcter general, creiem que les normes autonòmiques reguladores de la CP podrien encomanar a la corresponent administració supramunicipal - sense detriment de l'autonomia municipal que venim propugnant en aquest àmbit - les següents funcions que en el model suís, que ens serveix de referència, es reserven a l'Administració gestora de la CP:

- a) Col·laborar en els tràmits previs a l'autorització de la CP per part del Govern.
- b) Coordinar l'activitat que es du a terme a les diferents zones de CP.

³⁶⁶Francisco SOSA WAGNER, *La autonomía local*, en l'obra col·lectiva dirigida per Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. IV, Madrid, 1991, p. 3.208.

³⁶⁷La participació municipal en la gestió de la CP no sols es fomenta arreu d'Europa, sinó també a països asiàtics com l'Índia (*vid.*, *ad exemplum*, Ruchi BADOLA, *La Población y los espacios protegidos en la India*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 50, núm. 199, 1999-4) i africans com el Marroc (*vid.* arts. 5, 6, 8 i concordants de l'LCP-MAR), que ens han avançat en aquest aspecte, per a escarni dels nostres legisladors, que no han sabut estar a l'alçada de les circumstàncies. La nova regulació espanyola de la CP ha de superar el retard històric que patim al respecte.

³⁶⁸Cfr. Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, *op. cit.*, p. 26 i concordants.

c) Distribuir entre els municipis afectats els fons necessaris per a l'execució de la CP.

d) Donar l'assessorament jurídic i tècnic que li sigui sol·licitat a aquests efectes per cada municipi a concentrar.

Totes aquestes funcions podrien ésser assumides amb normalitat per les esmentades administracions comarcals, provincials o insulars, ja que, per al seu exercici, no cal disposar de grans organigrames funcionaris, sinó tan sols d'un petit equip de funcionaris altament qualificats tècnicament i jurídicament, com s'esdevé a Suïssa³⁶⁹.

No cal dir que aquest sistema de gestió s'hauria de basar en el més estricte respecte al principi de col·laboració interinstitucional, que ha de presidir les relacions entre les diferents administracions públiques, d'acord amb el nostre ordenament constitucional, i sense ingerències que desvirtuïn el principi d'autonomia local.

El gran avantatge d'aquest sistema fóra que els ajuntaments podrien aprofitar la CP com una valuosa eina de la seva política d'ordenació del seu territori, podent-ho aprofitar per al disseny i construcció d'una nova xarxa de camins i per a la reserva de terrenys als indrets que més s'adiguessin a les previsions municipals per a la zona, sense desatendre per això els suggeriments i reivindicacions formulats pels partícips de la concentració, els interessos dels quals, d'altra banda, resultarien millor atesos que a hores d'ara, puix que és evident que els responsables municipals coneixen molt millor els interessos dels seus ciutadans que qualsevol altre tipus d'Administració pública. Amb la regulació actual, en canvi, les iniciatives municipals poden quedar malmeses per la imposició de fórmules concentradores que no s'adiguin amb les polítiques municipals i comarcals d'ordenació del seu territori.

Al seu torn, la participació que reclamem per als Consells Comarcals (o, a manca d'aquests, per a les Diputacions Provincials o els Cabilds Insulars), es justificaria pel fet de que la comarca és l'espai territorial més adient per a dur a terme una planificació territorial, com ja es va demostrar al nostre país a l'època àgida de la CP i l'ordenació rural³⁷⁰.

D'altra banda, l'assumpció d'aquestes competències per les esmentades administracions supramunicipals tindria la virtualitat de conjuminar adientment els interessos locals, que han de defensar els respectius ajuntaments, amb els interessos supramunicipals. I, de retruc, aquesta participació de les administracions comarcals, provincials o insulars facilitaria la preparació dels oportuns plans comarcals de desenvolupament rural, en col·laboració amb els ajuntaments afectats, per tal de poder optimitzar els recursos procedents del cofinançament comunitari d'aquesta planificació, de manera que es pugui traure el màxim profit dels ajuts financers comunitaris, com ja s'està demostrant a Bèlgica³⁷¹.

Per tots aquests motius, cal pensar que aquest criteri descentralitzador s'acabarà imposant a Espanya, un cop vençuda la reticència de les CA a veure retallades les seves competències en la matèria. Un assenyat article de l'administrativista RODRÍGUEZ-ARANA³⁷² ja ho permet d'albirar, quan advoca per una mena de "pacte local", sobre la base argumental del principi de subsidiarietat, aplicat en el marc d'un procés global descentralitzador de l'Estat.

2.3 Proposta d'increment de la participació dels interessats en la gestió de la CP

³⁶⁹Cfr. Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, op. cit., in totum).

³⁷⁰Cfr. Miguel BUENO, op. cit., p. 170, 171, 176 i concordants. Són molt significatives les manifestacions d'aquest autor en el sentit de que, d'una banda, s'hi va arribar a "la constatació, deducida de la experiència de concentració parcelaria, de que el municipio es una unidad excesivamente pequeña no sólo para resolver problemas de estructuras, sino también de mejora del medio rural", i, de l'altra, de que "la comarca, sin existencia legal, pero con una realidad aplastante, tiene la dimensión más adecuada para establecer la relación personal entre la Administración y los administrados". Aquests arguments són ara més vàlids que mai, puix que, a hores d'ara, les comarques ja han estat reconegudes legalment a diferents CA, i res no impedeix la seva implantació a totes les altres, si així ho decideixen els respectius Parlaments autonòmics.

³⁷¹Vid. *Liste chronologique des décisions du Gouvernement wallon*, document accessible per Internet (http://env.agri.Wallonie.Be/Mil-Rur/c8d_tmde.htm).

³⁷²Jaime RODRÍGUEZ-ARANA, *Administración única y pacto local*, "Expansión Económica", núm. 3.542, del 6 d'abril de 1998, p. 54.

En el marc regulador de l'LRDA, la participació dels interessats es vehicula fonamentalment a través de tres conductes participatius:

1r) L'assemblea inicial dels propietaris afectats, en el decurs de la qual s'elegeixen els partícips que representaran els grans, mitjans i petits propietaris en la comissió local de CP i en la junta auxiliar de classificació.

2n) La CLCP, conceptuada legalment com l'únic òrgan col·legiat de participació que - amb la col·laboració de la junta auxiliar de classificació (en altres temps denominada "Subcomisión de Trabajo") - té com a finalitat cabdal i justificativa de la seva existència la presentació de les BD a l'Administració gestora.

3r) La participació dels interessats en les enquestes dels documents provisionals (bases provisionals i projecte) i exposicions públiques dels documents definitius (bases definitives i acord de CP) del corresponent procés de concentració.

Tot plegat, és un ben pobre bagatge de participació.

Òbviament, el procediment especial de CP és més obert a la participació dels interessats que no pas el procediment administratiu comú que regula l'LRJAPPAC. Possiblement sigui aquest el motiu pel qual LÓPEZ RAMÓN³⁷³ assegura que els de CP són "unos procedimientos administrativos ampliamente abiertos a la participación de los interesados", arribant a afirmar que constitueix una "característica esencial, la señalada sobre la participación de los interesados".

Però realment és tan participatiu el procediment especial de CP? La millor manera de comprovar-ho és, al nostre parer, comparant la regulació espanyola d'aquest procediment amb les que regeixen més enllà de les nostres fronteres. Fent-ho així, es comprova que, mentre que a alguns països (com ara Alemanya, Suïssa o Luxemburg) s'agrupa els afectats per la CP en associacions constituïdes a l'efecte i dotades d'un gran protagonisme en la gestió, al nostre país l'únic òrgan col·legiat de participació són les comissions locals de CP (en endavant, CLCP), que hi tenen una participació més aviat minsca. D'altra banda, una repassada a l'articulat de l'LRDA ens demostra que les CLCP no són autènticament representatives dels interessos dels afectats, atès que aquests hi estan en franca minoria, front a un allau de funcionaris, la presència d'alguns dels quals ens resulta més que qüestionable, com veurem.

A més a més - com si volgués subratllar el caràcter simbòlic d'aquest òrgan de participació -, l'art. 15.2 de LRDA obliga a dissoldre la corresponent CLCP a partir de la fermesa de les bases definitives³⁷⁴, és a dir, quan més necessària seria la seva cooperació amb l'Administració gestora, ja que és precisament aleshores que comença la veritable concentració. I, si observem les regulacions autonòmiques, comprovarem que inclús hi ha algun legislador que retalla encara més la participació de les CLCP, trobant-se en els arts. 14 i 15 de l'LFRIA, que regulen la CLCP com un òrgan merament consultiu, la mostra més colpadora d'aquest retall funcional.

En conseqüència, podem dir que l'LRDA redueix a la mínima expressió la participació dels afectats en la gestió de la CP, ja que no els dona més opció de participació activa que la que correspon als pocs propietaris que poden formar part de les CLCP i de les corresponents juntes de classificació, alhora que - contràriament al que estableixen les primeres lleis espanyoles de CP -, l'LRDA imposa la dissolució de les CLCP un cop assolida la fermesa de les bases de cada procés de CP.

³⁷³ Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Agricultura, op. cit.*, p. 329, 330 i concordants.

³⁷⁴ Separant-se de l'LRDA, en aquest punt, alguns legisladors autonòmics (*vid.*, *ad exemplum*, l'art. 2.2 de la càntabra LCP-CANT i l'art. 14 de la gallega LCP-GAL) han previst la pervivència activa de les CLCP fins a la fi del procediment. Es una mesura d'allò més encertada, perquè atança aquestes legislacions al que ja és comú als països europeus (*vid.*, *ad exemplum*, art. 35 de l'LCP-BEL) i perquè, a la fi, és el que més consona amb els dictats de l'art. 9.2 CE, a tenor del qual, "corresponde a los poderes públicos ... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Així les coses, entenem que, lluny de poder assegurar que la participació dels interessats és una característica essencial de la nostra CP, el que hauríem d'afirmar és que eixa participació és una de les assignatures pendents de la nostra regulació de la CP³⁷⁵, ja que està molt lluny del que s'esdevé fora d'Espanya.

Inclús centrant-nos en l'Estat espanyol, trobem precedents jurídics que ens demostren que ja fa molt de temps que es van assajar fórmules de gestió per part dels mateixos interessats. Fins i tot abans d'introduir-se la CP en l'ordenament jurídic espanyol, ja s'havien pres iniciatives legislatives en aquest sentit, concretament en matèria de colonització³⁷⁶. Cert que aquelles primeres experiències no varen resultar excessivament reeixides; però cal comptar que es van posar en pràctica en una etapa històrica força difícil per al nostre país i en la que la ciutadania no gaudia d'un nivell de formació intel·lectual i de cultura democràtica comparable a l'actual.

D'altra banda, la pròpia LRDA i les lleis autonòmiques de CP ja regulen la gestió directa de la CP per part dels partícips, en les que s'hi anomenen "concentraciones de carácter privado". Només caldria traslladar aquest criteri legal al procediment ordinari o universal de CP, de manera que s'apliqués a totes les concentracions, per a què la gestió de la CP passés a ser veritablement participativa.

La nostra proposta en aquest sentit es fonamenta en la convicció de què l'increment del protagonisme dels propis partícips en la gestió de la CP és extraordinàriament útil i enriquidor per a les pròpies administracions públiques³⁷⁷. I, en darrer terme, és una proposta que es recolza en el principi constitucional en base al qual els poders públics han de fomentar la participació ciutadana. Les actuacions de concentració no poden restar al marge d'aquest manament constitucional, que hauria d'esdevenir un dels trets identificadors de la futura regulació de la CP.

La constitució *ope legis* de tantes associacions d'afectats com processos de CP es posin en marxa podria ser una de les mesures alternatives a estudiar per a solventar aquesta mancança de la regulació actual, sempre que se les dotés de funcions tan importants com les que desenvolupen a Alemanya i als altres països, on ja fa temps que funciona aquest tipus d'associacions. La transcendència social d'eixes funcions, així com la declaració d'utilitat pública i urgent execució que precedeix a tot procés de CP, podrien justificar la constitucionalitat d'aquestes associacions obligatòries que, per la seva adscripció imperativa, entrarien en confrontació amb la vessant negativa de la llibertat d'associació que garanteix l'art. 22 CE³⁷⁸. En tot cas, si es plantejés algun problema de constitucionalitat a aquest respecte, sempre es podria optar per una fórmula d'integració similar a la de les comunitats

³⁷⁵Tan escassa és la participació dels interessats en la gestió de la CP que José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, op. cit., p. 501, tot i el seu indissimulat seguidisme de López Ramón, es veu obligat a separar-se del seu criteri en aquest punt, reconeixent que un dels problemes que planteja el procediment de CP de l'LRDA és el "déficit de participación real y efectiva", que - al seu parer, que compartim - "obstaculiza en el tiempo los procedimientos usuales".

³⁷⁶Fernando LÓPEZ RAMON, *Agricultura*, op. cit., p. 290 i 291. En referència a l'antic INC, creat al 1939, aquest agrarista recorda que "las primeras normas reguladoras de su actividad confiaban en una colonización realizada por los mismos propietarios (Leyes de 26 de diciembre 1939 y 26 de noviembre 1940), aspecto que hubo de ser modificado a partir de 1949, asumiendo el Estado la construcción de las grandes obras hidráulicas, la transformación de las tierras y la sucesiva colonización de las zonas regables (Leyes de 21 de abril 1949, 17 de julio 1958 y 14 de abril 1962)...".

³⁷⁷Els professionals de l'agricultura tenen una visió de la problemàtica agrària molt diferent de la que aporten els informes tècnics elaborats des dels despatxos administratius. Si es fomenta la seva participació, les opinions dels agricultors poden ajudar a orientar millor les actuacions de l'Administració agrària, com ja vàrem demostrar temps enrera en l'àmbit de les assegurances agràries (vid. Enric VALENCIA I SANCHO, *Memòria del II Pla Provincial de Promoció de les Assegurances Agràries: Estudi-informe sobre els principals problemes amb els quals, segons els agricultors i ramaders lleidatans, es troben les assegurances agràries per a llur implantació*, Cambra Agrària Provincial de Lleida, Convenio de col·laboració con el Instituto de Fomento Asociativo Agrario y ENESA, Lleida, 1991, *in totum*).

³⁷⁸Cal recordar que la mateixa STC 132/1989, de 18 de juliol, sobre la legislació de les cambres agràries, que declara la inconstitucionalitat del precepte de la llei catalana de cambres agràries - que integrava obligatòriament tots els professionals agraris en aquestes corporacions de Dret públic -, indica que eixa associació obligatòria podria ésser admesa constitucionalment, si es dotés a les cambres agràries d'unes funcions la transcendència social de les quals justificués la necessitat de la mesura, per raons d'utilitat pública.

de veï ns que preveu la legislació de la propietat horitzontal, ben entès que, per a establir aquestes específiques modalitats d'associacions no caldria una llei orgànica, sinó que es podrien regular perfectament mitjançant la nova legislació ordinària de la CP³⁷⁹.

Si, per contra, s'opta per la continuïtat de les actuals CLCP, el mínim que s'ha de fer és reestructurar-les (per tal de fer-les autènticament representatives, al qual objecte caldria reduir-hi considerablement l'allau de funcionaris que en formen part a hores d'ara), dotar-les de funcions més importants que les actuals (transformant-les en veritables òrgans de gestió) i mantenir-les vigents i efectives fins a la total conclusió del procés de CP (com ja han tingut l'encert de disposar alguns legisladors autonòmics, com ara el galleg i càntabre³⁸⁰).

³⁷⁹Sobre la viabilitat jurídica de la regulació mitjançant lleis ordinàries de modalitats específiques d'associacions - en base a la doctrina establerta al respecte pel TC en les STC núms. 5/1981, de 13 de febrer, 67/1985, de 24 de maig, 137/1986, de 6 de novembre, i altres - *vid.* Juan PEMÁN GAVIN, *Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del Derecho*, Separata de l'obra col·lectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, *in totum*.

³⁸⁰L'art. 14 de la gallega LCP-GAL estableix concretament que "la Junta Local ... se disolverá una vez que se tenga formalizada el Acta de Reorganización de la Propiedad", és a dir, que dura fins al lliurament dels títols, com aquí proposem. De manera molt similar, l'art. 2.2 de la càntabra LCP-CANT prorroga la vigència de la CLCP fins a la fermesa de l'acord de CP: "Firme el acuerdo de concentración, quedará automáticamente disuelta la Comisión Local de Concentración Parcelaria".

TERCERA PART

LA REGULACIÓ DE LA CP EN EL DRET COMPARAT

CAPÍTOL I

EXPERIÈNCIES EUROPEES MÉS CONSOLIDADES

I. LA FLURBEREINIGUNG D'ALEMANYA

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

Alguns autors, com ara NIETO GARCÍA¹, SANZ JARQUE i PALACIOS AYECHU², remeten els antecedents de la CP alemanya al segle XIV, bo i considerant com a tals les actuacions dutes a terme l'any 1345 als terrenys del Monestir d'Ober i Niedertaich, amb ocasió del desviament del riu Danuvi. La major part de la doctrina, emperò, considera que les primeres actuacions de CP pròpiament dites es van dur a terme a mitjans del segle XVI - i més concretament al 1550, com puntualitza BENEYTO SANCHÍS³ -, als terrenys de l'Abadia de Kempten. I a Prússia, es va encetar la concentració en temps del rei Frederic II. Val a dir que la veritable generalització de la concentració a Alemanya va arribar a finals del segle XVIII, com ens ensenyen els estudis de SANZ JARQUE⁴ sobre la matèria, d'acord amb els quals s'hi van dur a terme un total de 780 CP, en base al reglament de 1781.

La concentració va continuar durant els segles XIX i XX, de manera que, com indica l'esmentat jurista, basant-se en les dades aportades per HANS GAMPERL, l'any 1956 ja s'havien concentrat unes dues-centes mil hectàrees i s'estaven tramitant 436 noves sol·licituds de concentració, amb un total de 236.000 hectàrees addicionals. La raó d'aquest revifament cal cercar-la, en primer lloc, en què, malgrat les concentracions practicades en el decurs dels segles anteriors, Alemanya havia entrat al segle XX amb una dispersió parcel·lària encara molt greu, i en segon lloc, en què el territori alemany havia quedat força malmès com a conseqüència de la primera i la segona guerres mundials⁵.

Són abundoses les referències doctrinals als antecedents de la CP alemanya, coneguda com a "*Flurbereinigung*". No totes elles coincideixen, tanmateix, en les dates que esmenten. Tractant de conjuminar les unes amb les altres, podem resumir els antecedents normatius en els termes que expressem tot seguit.

a) Antecedents del segle XVIII

¹Alejandro NIETO i Juan José SANZ JARQUE, *La concentración parcelaria en la ...*, op. cit., p. 135.

²María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 78 i 79.

³Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 70.

⁴Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...* p. 498.

⁵Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 22, que aporta dades de la FAO, segons les quals Alemanya tenia un promig d'entre 3,2 i 21,7 parcel·les per explotació, amb una superfície mitjana de 0,16 a 2,72 hectàrees per parcel·la.

Sembla un fet acceptat generalment per la doctrina que, com manifesta CABO ALONSO⁶, les primeres reglamentacions germanes de la CP varen aparèixer al segle XVIII.

Més concreta, des del punt de vista cronològic, es manifesta PALACIOS AYECHU⁷, que esmenta un Edicte prusià de l'any 1751⁸ com la primera regulació relativa a la CP, per bé que ella mateixa puntualitza que aquesta reglamentació només se n'ocupa indirectament.

No menys concret es mostra BENEYTO SANCHÍS⁹, el qual esmenta com a primera norma reguladora de la institució un reglament de l'any 1781. Remarca la importància històrica d'aquest reglament, en base al qual indica que es van realitzar un total de 780 concentracions, ben entès que es tractava simplement d'agrupacions de parcel·les, és a dir, de la modalitat més restringida de la CP.

b) Antecedents del segle XIX

És el propi BENEYTO SANCHÍS qui recorda que, en el decurs del segle XIX, els territoris de l'actual Alemanya varen conèixer un considerable revifament de la institució de la CP, tant pel que fa a l'àmbit normatiu (amb abundoses legislacions estatals i autonòmiques) com pel que fa a l'aspecte pràctic. Entre les principals normes jurídiques aprovades en aquella època, la doctrina sol citar les següents:

- Llei de 21 de juny de 1821, de la que PALACIOS AYECHU assegura que "aplica principios propios de la agrupación parcelaria con motivo de la repartición de terrenos de aprovechamiento común".

- Llei de 29 de maig de 1826, norma en la qual SANZ JARQUE¹⁰ considera que es troben els antecedents del nostre - ja extingit - SNCPYOR.

- La *Verkoppelungs gesetz* de 1841, de Hannover.

- Llei de concentració parcel·lària de 1853, del Ducat de Gotha.

- Llei de 2 d'abril de 1872, reguladora del procediment de CP.

c) Antecedents del segle XX

Els principals antecedents normatius de la concentració, pel que fa al segle XX, estan constituïts per les següents normes jurídiques:

- Llei de concentració parcel·lària de 26 de juny de 1936, amb la qual es reprengueren les CP¹¹, després de la davallada històrica motivada pels conflictes bèl·lics patits al territori alemany, establint-hi l'inici d'ofici com a norma general.

- Codi de concentració parcel·lària, de 16 de juny de 1937¹².

- Decret de 27 d'abril de 1938, primer decret de desplegament del Codi de

⁶Angel CABO ALONSO, *Estado de la concentración ...*, op. cit., p. 98.

⁷María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 79 i 80. També esmenta aquesta jurista les següents normes, aprovades ja en temps de Frederic el Gran: el Reglament de 21 d'octubre de 1769, sobre procediment d'agrupació de parcel·les, el Reglament de 14 d'abril de 1771, el *Corpus Iuris Friedericianum*, de 1781, la Llei de 17 d'agost de 1786, d'abast limitat a Schleswig-Holstein, i l'*Allgemeines Landrecht*, de 1794.

⁸Deixem constància d'aquesta referència històrica, a títol informatiu, bo i remarcant que no l'hem poguda corroborar amb cap altre autor. Probablement es tracta d'un error tipogràfic i es refereixi realment al reglament de 1781, que cita habitualment la doctrina.

⁹Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 70.

¹⁰Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento de ...*, op. cit., p. 6.

¹¹Per bé que algun autor de la darrera fornada doctrinal - com ara Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 17 - ha volgut identificar en aquesta norma jurídica la primera llei alemanya de CP, entenem que es tracta d'una visió distorsionada de la realitat, com palesen els antecedents normatius que venim exposant, avalats per la doctrina majoritària.

¹²Com explica BENEYTO SANCHÍS, op. cit., p. 70, l'any 1937 es va unificar la legislació de CP en una sola llei, d'aplicació a tot el territori alemany, excepte a l'Estat de Baviera.

concentració parcel·lària.

- Decret de 14 de febrer de 1940, segon decret de desplegament del Codi de concentració parcel·lària.

- Llei 24/1946, de 15 de juny, sobre la reinstauració de la Llei de concentració parcel·lària bàvara, mitjançant la qual el Land de Baviera restablia el seu propi dret.

- Llei de 14 de març de 1951, del Land de Rheinland, sobre el procediment de recurs legal en matèries de redistribució i concentració parcel·lària.

- Llei de 14 de juliol de 1953, d'ordenació agrària. Fonamentada en la Constitució de 1949, aquesta llei federal ha estat modificada per la Llei de 15 de març de 1976, així com per la Llei de 23 d'agost de 1994, que constitueix la regulació federal vigent, en matèria de CP. El menys positiu del contingut normatiu d'aquesta llei és, al nostre parer, que no afavoreix prou la participació dels propis interessats en el procediment. Des de la perspectiva actual, no té una fàcil explicació - pel que suposa d'arraconament de la participació dels propietaris afectats - la inusitada tendència a l'inici d'ofici de la CP que es manifesta en aquesta norma legal, i que BENEYTO SANCHÍS¹³ ja va copsar al seu temps, com palesen aquests mots seus: "Como norma general, las concentraciones son decididas por la autoridad competente, sin que sea necesaria la conformidad de los propietarios, excepto en los Estados del Sur, donde se les consulta y no se pone en práctica sin su aprobación".

Entre els aspectes més positius d'aquesta norma federal, la doctrina ha destacat que, d'una banda, regula la CP com una actuació que s'ha de coordinar amb la resta de les actuacions públiques que es duen a terme en la mateixa zona¹⁴, i, de l'altra, faculta els diferents Estats per a establir llurs pròpies normes jurídiques en aquest àmbit competencial¹⁵.

Fent ús d'aquesta facultat, els diferents Länder varen aprovar la següent legislació de concentració parcel·lària:

- Llei de 15 de maig de 1949, de Baviera¹⁶, modificada per les lleis d'11 de novembre de 1954 i d'11 d'agost de 1964.

- Llei de 8 de desembre de 1953, de Nordrhein-Westfalen.

- Llei de 8 de març de 1954, de Schleswig-Holstein.

- Llei de 25 de març de 1954, de Rheinland-Pfalz.

- Llei de 30 de març de 1954, de Hessen.

- Llei de 26 d'abril de 1954, de Baden.

- Llei de 20 de desembre de 1954, de Niedersachsen.

2. Estat actual de la *flurbereinigung* alemanya

2.1 La legislació federal

A hores d'ara, a Alemanya, coexisteix un doble sistema legislatiu - federal i autonòmic -, com correspon a l'estructura complexa d'aquell Estat, en el qual ha quedat integrada l'antiga

¹³Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 70.

¹⁴Cfr. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 17.

¹⁵Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento de ...*, op. cit., p. 7.

¹⁶A diferència de la precitada norma federal, aquesta llei de Baviera es caracteritza pel foment de la participació dels partícips. Tant és així que les concentracions són gestionades per les associacions creades amb aquest objecte pels propis interessats. Més encara, són aquestes associacions les que resolen els recursos en via administrativa, ben entès que, per a la impugnació de les seves resolucions, hi ha la via jurisdiccional, àgil i especialitzada, del Tribunal de Concentració Parcel·lària.

República Democràtica d'Alemanya, arran de l'ensorrament del bloc comunista que estava encapçalat per l'antiga URSS.

a) La Llei federal de 15 de març de 1976.

Aquesta norma - mitjançant la qual es modificà la Llei d'ordenació agrària de 14 de juliol de 1953 - ha presidit el règim jurídic de la CP, a nivell federal, durant els darrers decennis. El seu contingut normatiu ha estat força enaltit per la doctrina majoritària¹⁷, que no ha dubtat a qualificar-la de llei molt completa, tant pel que fa a la regulació de la CP pròpiament dita com pel fet de què també inclou un reguitzell de mesures que tenen per objectiu la millora estructural del món rural, construint-hi camins rurals de gran amplada, millorant-hi l'entorn natural i, en definitiva, propiciant-hi un replantejament total de la zona afectada en cada cas.

Com es declara en el primer dels preceptes de la llei, la regulació de la CP que s'hi estableix té les finalitats d'augmentar la productivitat de la terra i de millorar les condicions de vida en el medi rural, promovent-hi iniciatives que tendeixin a la reforma integral de la zona beneficiada. Aquesta regulació de 1976 ha estat també objecte de lloances - i d'imitació - per part dels responsables de CP d'altres països, com ho palesa la Memòria d'actuacions de 1990 de la luxemburguesa *Office National du Remembrement*¹⁸.

Segons aqueixa Memòria luxemburguesa, la Llei alemanya de 15 de març de 1976 excel·leix totes les altres regulacions contemporànies, principalment per la ponderació que s'hi fa de tots els interessos en joc (no sols els agraris, sinó també els dels altres sectors econòmics que hi concorren, incloent-hi la necessària protecció de la natura). Un altre aspecte positiu que cal destacar-hi és que s'encomana al servei alemany de CP la coordinació de totes les mesures de desenvolupament que s'hagin de dur a terme en el món rural, entenent que la CP forma part del conjunt de la política de desenvolupament rural.

Des del punt de vista conceptual, aquesta llei parteix del concepte més ampli de la CP, de manera que, tot i els seus anys de vigència, pot ésser considerada com una llei moderna, ja que té com a objectiu primordial la consecució de la reforma integral de la zona¹⁹.

El seu gran desavantatge és, però, l'excessiva durada que provoca en els processos de CP. Entenem que no és correcte - perquè perjudica sensiblement els propietaris afectats i, per aquest motiu, ha esdevingut llur principal motiu de queixa - que, com s'afirma en una altra de les memòries de la citada *Office National du Remembrement*²⁰, pel fet de voler aprofitar l'avinentesa de la CP per a solventar tots els problemes pendents en matèria d'infraestructures, el procés d'execució es perllongui 10 o 12 anys.

Responent al seu caràcter de llei-marc, l'articulat d'eixa norma regula les relacions entre els diferents òrgans implicats en les actuacions de CP²¹, per tal de coordinar-ne la gestió, que es duu a terme directament per unes entitats de Dret públic - les "comunitats de propietaris" - creades a l'efecte, amb el recolzament dels serveis tècnics de l'Administració competent.

Quant a la garantia dels drets dels afectats, aquesta llei federal és realment original i efectiva, puix que permet de sotmetre les reclamacions que s'hi presentin a la decisió final d'una jurisdicció àgil i - el que és més important - estrictament especialitzada en aquesta matèria: l'anomenat "Tribunal de Concentració Parcel·lària"²².

¹⁷Vid., *ad exemplum*, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*, p. 99, i Ignacio de los RIOS CARMENADO, *op. cit.*, p. 39.

¹⁸Vid. *Office National du Remembrement, Memòria d'actuacions. 1990, ONR, Luxemburg*, 1991, p. 94 i 95.

¹⁹Val a dir que l'existència d'aquest procediment de concentració rural integral no exclou la possibilitat de dur-hi a terme, quan escaigui, una CP en el sentit més estricte, possibilitat contemplada i regulada als articles 91 i següents de la norma que ens ocupa.

²⁰Vid. *Office National du Remembrement, Memòria d'actuacions. 1991, op. cit.*, p. 111 a 113.

²¹Hi estan involucrats, en llurs respectius àmbits competencials, des de les autoritats federals fins a les cambres agràries i altres representacions dels professionals de l'agricultura, passant pels Länder i els municipis afectats.

²²El Land de Baviera ha completat aquest sistema de garantia dels drets dels afectats, mitjançant la creació del que s'hi anomena "Tribunal arbitral".

Una de les novetats introduïdes per la llei de 1976 és que, a diferència de la llei precedent (la de 1953), preveu l'establiment de mesures que garanteixin la protecció de la natura i la conservació dels espais naturals, la qual cosa constitueix un signe més de la modernitat d'eixa regulació.

També s'hi preveu la CP de caire privat, la qual hi té un cert interès, a diferència del que s'esdevé a la majoria de països. Així ho confirma la Memòria d'actuacions de 1991 de la luxemburguesa *Office National du Remembrement*²³, en la qual s'aventura una explicació per a aqueix relatiu interès que desperta aquesta concentració de caire privat: "... en Allemagne, il est presque devenu une nécessité éternelle de protéger les régions qui sont en attente du remembrement depuis de longue date". I és que, com diu la mateixa Memòria, la major part dels processos de concentració duts a terme pel procediment ordinari duren entre 10 i 12 anys, raó per la qual hi ha moltes zones que han d'esperar massa temps a què els arribi el torn per a endegar la concentració que tenien sol·licitada.

La millora de CP queda condicionada igualment per aquestes altres lleis federals:

- Llei federal d'1 de juny de 1980, relativa a la protecció dels monuments, que modifica la regulació de la CP, introduint-hi l'obligació de protegir els monuments històrics artístics.

- Llei federal de 20 de desembre de 1976, sobre la protecció de la natura, que, en la seva redacció aprovada per llei de 12 de març de 1987, obliga a preveure-hi la conservació dels paisatges significatius de la història cultural.

- La llei federal de 8 de desembre de 1986, sobre la construcció, que fixa els principis generals aplicables tant als plans relatius a la utilització dels terrenys urbanitzables com als terrenys rústics, obligant a respectar-hi les vies públiques d'especial interès històric.

En el decurs de la reunió anual de l'any 1992 de l'òrgan de coordinació entre les autoritats federals i les dels Länder en matèria de CP (l'anomenat *Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung*), es va debatre la conveniència d'adaptar l'esmentada llei de 1976 a les noves necessitats del moment actual. D'aquella reunió va sortir un grup de treball encarregat d'estudiar a fons les possibilitats de reforma legal, que presentà les seves conclusions a la següent reunió anual del mateix òrgan de coordinació, el qual les va assumir plenament.

Vet aquí com es va arribar a la reforma de 1994, que, com expressa H. MENZINGER²⁴ - President de l'*Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb)* - es va impulsar la reforma per iniciativa del *Länder Baden-Württemberg*, materialitzada posteriorment amb la promulgació de la ja citada llei de 23 d'agost de 1994, mitjançant la qual es va modificar la redacció inicial de la llei de CP de 1976.

2.2 Les competències dels Länder

A part de deixar constància del gran volum d'actuacions de CP que es duen a terme a Alemanya, amb el recolzament financer de l'UE²⁵, interessa remarcar que hi regeix un règim jurídic compartit entre els poders estatals i els dels Länder. La llei federal d'ordenació agrària, de 15 de març de 1976, modificada per la llei de 23 d'agost de 1994, deixa en mans dels Länder la competència per a desplegar-la i per a executar les corresponents actuacions de CP.

D'aquesta manera, a cada Land, hi ha un òrgan constituït en autoritat de CP, a qui correspon

²³ Vid. *Office National du Remembrement, Memòria d'actuacions. 1991, op. cit.*, p. 111 a 113.

²⁴ H. MENZINGER, *Vorwort*, en l'obra de Richard Meyer i Margret Dölker, *Flurbereinigungsgesetz-Land Consolidation Act (Federal Republic of Germany)*, Bonn, 1995, p. 3.

²⁵ Vid., *ad exemplum*, la Decisió 97/321/CE de la Comissió, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifiquen las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Alemania (DOCE L 146, de 5.6.1997), en la qual s'expressa explícitament el suport financer comunitari a les actuacions de CP que es duen a terme a Alemanya.

l'aprovació de l'inici dels processos de concentració que s'hi hagin de dur a terme. Val a dir que, com preveu l'art. 172.a) de la nostra LRDA, la norma jurídica mitjançant la qual s'aprova cada procés de CP ha d'establir - per imperatiu de la llei federal - l'execució urgent d'aquesta millora.

Correspon igualment als Länder la regulació del conjunt d'operacions necessàries per a l'execució de la CP, entesa en el seu sentit més ampli, com ara l'emissió dels corresponents informes jurídics, els plans d'obres rurals, l'execució dels camins i desguassos, les mesures de protecció del medi ambient i, en definitiva, el desenvolupament rural²⁶.

II. EL REMEMBREMENT RURAL DE FRANÇA

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

1.1 Les tres fases històriques de la CP francesa

1a) La fase individualista²⁷ dels segles XVIII i XIX

Durant aquesta primera fase històrica, la concentració s'implementa per impuls dels propis interessats, sense cap norma jurídica que la fomenti. El que més sorprèn és la disparitat de criteris que hi ha entre, d'una banda, la unitat de criteris que palesen sobre el particular la doctrina francesa especialitzada en la matèria i els ens que gestionen la CP a França, i, de l'altra, el garbuix incomprensible de dades i dates que caracteritza les opinions doctrinals nascudes a aquest costat dels Pirineus.

Pel que fa, en primer lloc, a les fonts franceses, VALLERY-RADOT i les publicacions oficials del Ministère d'Agriculture²⁸ ens ensenyen que la primera CP practicada a França va tenir lloc, just a començaments del segle XVIII, a la Châtellenie de Rouvres-en-Plaine (*Commune* de Dijon), on havien establert la seva residència els primers ducs de Borbonya. Iniciada a instància dels mateixos partícips (els quals l'any 1697 havien adreçat al Rei Lluís XIV una petició formal en aquest sentit) i autoritzada per Decret de 4 d'octubre de 1701, del *Conseil d'État*, les operacions de concentració es van perllongar fins l'any 1707.

L'*Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural* (ANDAFAR²⁹) també remet a l'any 1707 i al territori de Rouvres-en-Plaine la primera actuació francesa que es pot anomenar pròpiament *remembrement*. El professor DUMAS³⁰ comparteix idèntic criteri, per bé que refereix aquesta primera experiència concentradora a l'any 1704 i matisa que les actuacions es van dur a terme sota la denominació de "*abornements généraux*".

²⁶A aquest tractament de la CP com a eina de desenvolupament rural es referia una de les ponències de les IX Jornades gallegues sobre CP celebrades els dies 22 i 23 d'octubre de 1999 (*vid.* Maximilian GEIERHOS, *A concentració parcelaria en Europa: o caso Bávaro*, en *IX Jornadas A concentració parcelaria*, Àrea de Ciències Agràries do Seminario de Estudos Galegos, Santiago de Compostela, 1999. Segons aquest especialista en CP, "*a concentració parcelaria en Baviera, orixinariamente orientada unicamente á estrutura agrícola, ocupa hoxe en día considerablemente amplios eidos de acción no senso dun desenvolvemento rural mediante a reordenación do territorio, a rehabilitación dos núcleos rurais e o desenvolvemento agrario rexional*").

²⁷Seguim aquí la cronologia exposada pel jurista francès André DUMAS, *Le remembrement ...*, *op. cit.*, p. 8 i s., que distingeix tres fases històriques: la fase individualista (així anomenada perquè les concentracions només es duen a terme si cada un dels afectats en dona la conformitat), que es perllonga durant tot el segle XVIII i gran part del XIX; la fase majoritària (dita així perquè n'hi ha prou amb l'acord de les majories legals per a endegar una CP, encara que s'hi oposin part dels afectats), que dura des del 1888 fins al 1919; finalment, la fase col·lectiva o administrativa (caracteritzada per la publicació del procediment de concentració), de 1919 ençà

²⁸*Vid.* Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural et ...*, *op. cit.*, p. 10 i 11. *Vid.* també Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier*, *op. cit.*, p. 27. Aquesta darrera publicació oficial admet que "*le cas célèbre de Rouvres-en-Plaine près de Dijon en Côte-d'Or au début du 18ème siècle préfigure, quant à lui, un véritable remembrement*", per bé que també fa constar que abans hi ha haver iniciatives municipals que tenien un similar objectiu, sorgides arran del minifundisme que s'hi va generar des de finals de l'Edat Mitjana fins a l'època de la Revolució Francesa, puntualitzant que "*c'est à des initiatives locales que l'on doit les premières tentatives de regroupement parcellaire*".

²⁹ANDAFAR, *Du remembrement à l'aménagement foncier rural*, Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural, París, 1996, p. 1.

³⁰André DUMAS, *Le remembrement ...*, *op. cit.*, p. 8.

Paradoxalment, la doctrina espanyola - amb l'excepció de SANZ JARQUE, que situa la primera concentració l'any 1705 - s'allunya del criteri d'eixes autoritzades veus franceses sobre els orígens de la CP a França. Val a dir, emperò, que tampoc no encerta a ficar-se d'acord, a l'hora de fixar una data alternativa a l'aportada per la doctrina francesa. Així, per exemple, CABO ALONSO (a qui segueix ALARIO TRIGUEROS) opina que la primera concentració francesa és la duta a terme a Lorena l'any 1770. I és cert que, en aquest any, hi va haver un tímid assaig de concentració, concretament a Neuville-sur-Moselle, impulsat personalment per l'Intendent Chaumont de la Galazière; però això no ens ha de fer oblidar que, a començaments del mateix segle, ja s'havia produït la primera experiència d'aquest tipus, ben entès que aleshores encara ningú parlava de "*remembrement*", sinó que s'emprava la denominació "*abornements généraux*", que ara ha caigut en desús.

Abundant en aquesta mena de ball de les discrepàncies, BENEYTO SANCHÍS considera que, només s'hi pot parlar de CP des que es van dur a terme les primeres actuacions d'aquest tipus a Lorena, fets que situa als anys 1860 i 1914.

Al seu torn, RIOS CARMENADO encara s'allunya més de la tesi dels especialistes francesos, arribant a assegurar que, "en Francia los primeros trabajos de concentración parcelaria se realizaron según las disposiciones de la primera Ley de Concentración Parcelaria del 27 de noviembre de 1918". Creiem que és una afirmació agosarada, perquè no és que abans no hi hagués actuacions de CP, sinó que, com explica DU BOIS DE GAUDUSSON i confirma SCHMERBER, eixa llei de 1918 (la cèlebre "*Loi Chauveau*", que tenia per objecte la promoció de la CP) fou tan sols la primera norma legal dedicada íntegrament a la CP i que regula aquesta institució de forma completa. Abans, però, ja hi havia concentracions. La Llei de 3 de novembre de 1884 encoratjava a dur a terme la modalitat concentradora dels "*échanges amiables*" - cosa, d'altra banda, reconeguda per la mateixa Administració agrària francesa -, alhora que les lleis de 21 de gener de 1865 i 22 de desembre de 1888 regulaven les actuacions de CP a realitzar per les "*associations syndicales de propriétaires*".

Cal reconèixer, en tot cas, que BENEYTO SANCHÍS tenia una part de raó. Realment, les actuacions de Rouvres-en-Plaine - com admet el propi VALLERY-RADOT en la darrera edició de la seva precitada obra - no responien exactament a l'objectiu de lluita contra el minifundisme i la dispersió parcel·lària, que caracteritza la CP arreu del món, sinó que estaven impulsades per motivacions personals alienes a eixa problemàtica agrària. Tot i així, es pot dir que, pel seu mètode i pels seus resultats pràctics, la de Rouvres-en-Plaine ja va ser una veritable CP, com ho palesa el fet de què, al 1967, s'ha fet una altra concentració sobre els mateixos terrenys, emprant-hi a l'efecte uns mètodes idèntics i uns criteris d'actuació ben bé similars als que s'hi havien emprat dos-cents seixanta anys enrera. Hem de discrepar, per tant, dels plantejaments de BENEYTO SANCHÍS i CABO ALONSO, així com dels autors més moderns que han acollit acríticament llurs respectives teories doctrinals.

En qualsevol cas, el que tots els experts semblen admetre és l'existència de les ja esmentades actuacions de CP dutes a terme a Neuville-sur-Moselle al 1770, datació en la qual coincideix generalment tant la doctrina francesa com l'espanyola.

2a) La fase majoritària (de 1888 a 1919)

La legislació de CP d'aquesta fase històrica es caracteritza pels següents trets distintius:

- Les concentracions ja no es duen a terme únicament per interessos particulars, sinó per causa d'interès general.

- La gestió directa del procés de concentració s'encomana a les respectives associacions sindicals, a les quals la Llei de 22 de desembre de 1888 reconeix el caràcter d'utilitat pública.

- La intervenció de l'Estat es fa efectiva per un doble conducte: el control superior de les actuacions que es duen a terme i el seu finançament.

3a) La fase col·lectiva o administrativa (de 1919 ençà).

Aquesta fase es distingeix de les anteriors per les següents característiques:

- Es publica la gestió i direcció de la CP, mitjançant la denominada "*Loi du 9 mars 1941, sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*". Com bé diu DUMAS, "*l'innovation essentielle de cette loi est de confier le remembrement, non plus à des syndicats de propriétaires, libres ou reconnus d'utilité publique, mais à une "Commission communale de reconstitution foncière"*".

- L'Estat ja no es fa càrrec tot sol de les despeses de la CP, sinó que els propis interessats també participen en el finançament de les operacions.

- La gestió queda reforçada amb l'atorgament als ens gestors d'un gran nombre de prerrogatives administratives, que faciliten el normal desenvolupament del procés, a costa de reduir la influència dels propis afectats.

La dogmàtica espanyola que s'ocupa d'aquesta fase constata que hi va haver una remarcable estesa i acceleració de les actuacions de CP a començaments del segle XX. Hi ha discrepàncies, però, pel que fa a la quantificació de les operacions .

A partir de l'any 1950, la CP va experimentar un desenvolupament espectacular a França, simultani al que es va produir a alguns països veïns, com ara Alemanya i Bèlgica. Així ho indica la Memòria luxemburguesa de 1990 sobre actuacions públiques de caire agrari i ho confirma la revista especialitzada de l'associació francesa ANDAFAR, que, tot rememorant les actuacions fetes fins al 1985, constata que "*le remembrement, dans sa forme actuelle, est né il y a 40 ans et il a déjà permis de restructurer près de 12.000.000 ha de terres agricoles sur une superficie totale susceptible d'être remembrée estimée à environ 22.000.000 ha*".

1.2 Els antecedents normatius de la CP

Entre els antecedents normatius de la CP francesa, podem citar els següents:

- Tot un seguit de normes legals de les darreries del segle XIX.

- Llei de 27 de novembre de 1918 "*sur le remembrement de la propriété rurale*" ("*Loi Chaveau*"), que reconeix la utilitat de la CP duta a terme per una associació sindical recolzada per la majoria dels seus membres. Al parer de LERA DE ISLA, aquesta llei fou "la primera medida que tomà el Estado francès contra la excesiva parcelación de la tierra", categòrica asseveració que ha quedat desmentida, com hem vist, per l'exposició dels antecedents de la CP francesa que realitza André DUMAS. En qualsevol cas, eixa norma seria posteriorment derogada per la Llei de 30 d'octubre de 1935, de signe menys participatiu i més burocràtic.

- Llei de 4 de març de 1919 "*sur la délimitation, le lotissement et le remembrement des propriétés foncières dans les régions dévastées par le fait de la guerre*", promulgada amb la declarada intenció de reviscolar les regions devastades per la primera guerra mundial, posteriorment desplegada per Decret de 10 de setembre de 1920. Val a dir que només era d'aplicació a les esmentades regions i que, atesa la urgència amb què s'havien de dur a terme les actuacions de concentració, aquesta llei establí un procediment extraordinàriament simplificat. BENEYTO SANCHÍS lloa l'encert que van tenir els poders públics francesos, tot remarcant que "tuvieron la clara visión de aprovechar la devastación producida por la guerra europea para emprender la reorganización de la propiedad en las regiones más destruidas del norte de Francia". RAMOS PRIETO destaca d'aquesta norma de 1919 la seva doble finalitat de "reconstituir los patrimonios de las regiones devastadas" i "reorganizar la propiedad", amb especial incidència als departaments francesos de la Somme, Ardenas, Meurthe i Moselle.

- Decret-Llei de 30 d'octubre de 1935 (que deroga la Llei de 27 de novembre de 1918). Amb ell, la facultat per a l'aprovació de l'inici de la concentració passa de la respectiva associació sindical a un òrgan administratiu anomenat "*Commission Arbitrale*", que pot imposar la CP, encara que s'hi oposin els afectats.

- Llei de 9 de març de 1941, "*sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*", amb la qual s'enceta a França la fase col·lectiva o administrativa, atorgant a l'Estat la direcció del procés de concentració. Aquesta publicació de la institució és el principal canvi qualitatiu aportat per aquesta llei fonamental, com remarca DUMAS. Al seu torn, ANDAFAR, destaca d'aquesta llei - ultra el seu caràcter fonamental -, la creació d'una comissió de CP, la determinació del valor productiu de les terres com a criteri per a la reordenació de la propietat, l'enriquiment del procés de CP amb l'afegit de les obres connexes i la deducció de part dels terrenys aportats, per a obres col·lectives.

- Un seguit de normes reglamentàries dels anys quaranta i cinquanta.

- Lleis de 2 d'agost de 1960, sobre CP, permutes i matèries connexes, i de 5 d'agost de 1960, d'orientació agrària, que van introduir algunes modificacions en el *Code Rural*, remarcant la finalitat agrària de la CP, precisant que l'objecte de l'*aménagement foncier* - a realitzar principalment a través del *remembrement* - és "*assurer une structure des propriétés et des exploitations agricoles et forestières conforme à une utilisation rationnelle des terres et des bâtiments*".

- Altres normes jurídiques de la dècada dels seixanta.

- Llei d'11 de juliol de 1975, sobre "*remembrement des exploitations rurales*", per la que es modifica la ja esmentada Llei fonamental de 9 de març de 1941.

- Llei de 4 de juliol de 1980, d'orientació agrària, que interrelaciona la CP amb l'ordenació rural, creant-hi les *commissions d'aménagement foncier*.

- Llei de 7 de gener de 1983, mitjançant la qual es regula el règim econòmic i financer de la CP.

- Llei d'1 d'agost de 1984, relativa al control de les estructures de les explotacions agràries.

- Llei de 31 de desembre de 1985, sobre "*aménagement foncier rural*", desplegada mitjançant vuit decrets de 31 de desembre de 1986, que convulsiona el sistema francès de CP i d'ordenació rural, sistematitzant-lo en set diferents modalitats d'actuacions públiques, la més emprada de les quals, com reconeix l'Administració agrària francesa, és la del "*remembrement*" o CP.

2. Estat actual del *remembrement* francès

La regulació francesa de la CP té una estructura molt diferent de l'espanyola, puix que el seu règim jurídic està sistematitzat en el *Code Rural*, que té una doble vessant (legislativa i reglamentària) i l'articulat del qual evoluciona continuament, a mesura que s'aproven noves normes legals³¹ i reglamentàries³² que hi incideixen.

³¹ Entre les normes legals que més han incidit sobre la regulació de CP, cal esmentar:

a) La Llei de 31 de desembre de 1985, que va modernitzar i racionalitzar la regulació francesa de la CP, implantant els sis procediments d'*aménagement rural* ara vigents ("*remembrement rural*", "*remembrement simplifié*", "*remembrement-aménagement*", "*aménagement foncier forestier*", "*aménagement foncier agricole et forestier*" i "*réorganisation foncière*"), amb un doble objectiu: adaptar la regulació de les actuacions d'*aménagement foncier*" a la nova realitat francesa nascuda de la descentralització de competències, i, alhora, oferir una regulació ben sistematitzada, diàfana i de fàcil consulta. També convé destacar d'aquesta norma legal la interrelació que s'hi fa entre "*aménagement foncier*" i "*aménagement du territoire communal*", així com la introducció del nou concepte de "*remembrement-aménagement*", que parteix de la consideració de la CP com a eina al servei del desenvolupament rural integrat. Aquesta llei fou, en definitiva, la resposta del legislador francès a una doble problemàtica agrària generada per la PAC: la sobtada desaparició de milers d'explotacions agràries, deguda a l'abandonament de la terra, i la progressiva saturació dels mercats per causa dels abundosos excedents de productes agraris.

b) La Llei núm. 24 de 8 de gener de 1993 "*sur la protection et la mise en valeur des*

Al 1994, VALLERY-RADOT³³ escrivia que la CP es regeix bàsicament pels arts. L.123-1 a 4 del *Code Rural*. Però l'evolució d'aquesta regulació codificada de la CP francesa és tan vertiginosa que aquesta afirmació ja no s'adiu a la realitat actual, puix que ara regeixen la institució les següents prescripcions de la part legislativa del nou Llibre I del codi³⁴:

a) En primer lloc, hi ha les següents normes generals que afecten la CP:

- El Títol I, rubricat "*Développement et aménagement de l'espace rural*", i molt especialment el Capítol I (arts. L.111-1 a L.111-3), que estableix les "*Dispositions générales*", on s'aposta clarament pel desenvolupament sostenible, l'equilibri entre els espais rurals i urbans, la pluriactivitat agrària, la diversificació econòmica i la dotació de serveis col·lectius al món rural. Tot plegat, sintonitza amb la darrera orientació del Dret comunitari vers un desenvolupament rural integrat i sostenible.

- El Títol II ("*Aménagement foncier rural*"), del que cal destacar:

1r) El Capítol I, que estableix disposicions comunes a les diferents modalitats de "*aménagement foncier*" que s'hi esmenten, és a dir, "*réorganisation foncière*", "*remembrement*" (amb la variant del "*remembrement-aménagement*"), "*mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées*", "*aménagement foncier forestier*", i "*aménagement foncier agricole et forestier*". Per a totes elles, s'hi preveu la finalitat primordial de la millora de les explotacions agràries, bo i puntualitzant que també han de contribuir al desenvolupament rural de la zona i a la protecció del medi ambient, entès aquest en el sentit més ampli, de forma que abasti "*la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages*". A més a més, s'hi encomana la conducció d'eixes

paysages", que ha produït un gran canvi qualitatiu de la institució, a l'establir un model ecocompatible de la CP, que té una doble vessant: la incorporació de la protecció del medi ambient a la teleologia de la institució i el sotmetiment de totes les CP a la corresponent avaluació d'impacte ambiental.

D'altra banda, també condicionen les actuacions de CP aquestes normes legals:

- La Llei núm. 115 de 4 de febrer de 1995 "*d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*", de la qual destacaríem l'art. 1, que fixa per a les actuacions que s'hi regulen uns objectius molt similars als que hem exposat com a *desideratum* d'una futura regulació espanyola de la CP ("*Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement*") i l'art. 21, que completa aquest esquema d'objectius amb l'equilibri del territori, la conservació del medi ambient, del patrimoni natural, del paisatge rural i de la natura en general, per tal d'aconseguir un desenvolupament sostenible. Aquests principis teleològics incideixen sobre la CP, perquè el mateix art. 21 obliga les associacions gestores a aplicar aquests objectius en llurs actuacions: "*Dans le cadre de leur mission définie à l'article L. 141-1 du code rural, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural contribuent à la mise en oeuvre du volet foncier du schéma*".

- La Llei núm. 574, de 9 de juliol de 1999, "*d'orientation agricole*", nova Llei francesa d'orientació agrària, en la que s'estan emmirallant els legisladors espanyols. La portem a col·lació perquè s'hi fixen els objectius genèrics de la política agrària, que els gestors no poden ignorar. El seu art. 1 supedita les actuacions de política agrària a l'objectiu del desenvolupament sostenible, en sintonia amb les noves orientacions del Dret comunitari vers la diversificació econòmica i la protecció del medi ambient, la natura i el paisatge, disposant a l'efecte que "*la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable*", ben entès que "*elle a pour objectifs, en liaison avec la politique agricole commune et la préférence communautaire: ... la production de biens agricoles de qualité et diversifiés, ... la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages ...*".

³²Entre aquestes normes reglamentàries, cal destacar les següents:

- El Decret núm. 88, de 27 de gener de 1995, que adequa els preceptes del nou Llibre Primer del *Code Rural* "*relatives aux procédures d'aménagement foncier en application de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages*", aportant-hi interessants novetats: incorpora tècnics mediambientals a la "*Commission communale d'aménagement foncier*" i a la departamental del mateix nom (art. 1); dota d'un contingut mediambiental l'estudi previ (art. 2); actualitza el procediment, preveient-hi una enquesta prèvia (art. 3); i incideix en el sotmetiment de la CP a avaluació d'impacte ambiental (art. 14).

- El Decret núm. 837, de 29 d'agost de 2000, "*relatif au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles et modifiant le code rural*", que encomana al *Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles* (CNASEA), entre altres funcions, una de molt propera al nostre objecte d'estudi: "*Il a qualité pour faire au ministre chargé de l'agriculture toutes suggestions et propositions relatives à l'orientation de la politique d'aménagement des structures agricoles et de l'espace rural*".

³³Vid. Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural et ...*, op. cit., p. 9.

³⁴Pel que fa a la part reglamentària del *Code Rural*, la regulació específica de la CP s'inclou al Capítol III ("*Le remembrement rural*") del Títol II ("*L'aménagement foncier rural*") del Llibre I ("*L'aménagement et l'équipement de l'espace rural*").

operacions - sota la responsabilitat de l'Estat - a *commissions d'aménagement foncier* de diferent àmbit territorial (*communale, intercommunale i départementale*), l'estructura i funcionament de les quals s'hi concreta.

2n) El Capítol VII, que inclou unes anomenades "*Dispositions diverses et communes*", entre les quals es declaren aplicables a la CP l'exempció d'impostos prevista en l'art. 1023 del *Code général des impôts*, així com "*les prescriptions de la loi n° 374 du 6 juillet 1943 relative à l'exécution des travaux géodésiques et cadastraux et à la conservation des signaux, bornes et repères*".

- El Títol III, dedicat íntegrament a la regulació de les "*associations foncières*", dos capítols del qual afecten la institució que ens ocupa: el Capítol I, que sotmet les esmentades associacions al règim de la decimonònica "*loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales*", i el Capítol III, dedicat a la regulació específica de les "*associations foncières de remembrement*" que aquí interessin.

b) La regulació específica de les actuacions franceses de CP - que, com s'esdevé a tots els països comunitaris, estan cofinançades per l'UE³⁵ - s'inclou al Capítol III del Títol II, del citat nou Llibre I, en el qual s'estableix el modern model francès de la CP, que es singularitza pels següents trets característics:

1r) Pel que fa a l'objecte material de les actuacions, es parteix del principi de què la CP pròpiament dita o *remembrement* està especialment indicada per als immobles rústics no edificats ("*le remembrement, applicable aux propriétés rurales non bâties, se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées*", preceptua l'art. L.123-1, *ab initio*, del *Code Rural*). Tanmateix, els arts. L.123-2 i L.123-3 també admeten la inclusió d'altres tipus de béns immobles, ni que sigui amb la previsió de què han de ser reatribuïts als antics propietaris. Entre aquests béns, s'hi esmenten les construccions i els terrenys que n'estan afectes, els terrenys urbanitzables, aquells altres als quals hi ha fonts d'aigües minerals, mines, etc., així com, en general, tots els immobles que no es poden beneficiar de la CP. I, en qualsevol cas, cal no oblidar que, dins del mateix "*Chapitre III. Le remembrement rural*" del nou Llibre Primer del *Code Rural*, s'inclou també la modalitat àmplia de la CP, denominada "*remembrement-aménagement*", en el perímetre de la qual concorren els béns rústics amb els urbanitzables.

2n) Quant a la teleologia, hi ha dos aspectes a considerar:

- Respecte a l'eterna qüestió de si és millor la concentració parcel·lària o la concentració d'explotacions, tot fa pensar que aquest legislador opta per un sistema mixt, similar al de la concentració parcel·lària per explotacions que aquí venim propugnant, puix que l'art. L.123-1 preveu que "*le remembrement ... il a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis*".

- Tot i que es segueix atribuït a la CP una finalitat essencialment agrària, la nova regulació matisa que també ha de subvenir aquesta millora a les necessitats del conjunt de la zona afectada. L'art. L.123-1 entrellaça ambdues finalitats consecutivament i indistintament: primer estableix la finalitat tradicional, per a tot seguit matisa que "*il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en oeuvre*". Vet aquí una moderna i equilibrada concepció de la CP, que s'està demostrant molt eficaç, al permetre realitzar les operacions de CP en dos o tres anys (i a vegades en menys temps), cosa que contrasta notablement amb les durades decennals de les CP alemanyes, austríaques i holandeses.

3r) D'acord amb els arts. L.123-1, L.123-4 i concordants, la reordenació de la propietat es fa aplicant els següents criteris de redistribució:

³⁵ Vid., *ad exemplum*, la "Decisión 97/317/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Francia" (DOCE núm. L 146. de 5.6.1997).

- Els terrenys es valoren per la seva productivitat real.
- Es redistribueixen en base al principi d'equivalència global entre les aportacions i les atribucions.
- La ubicació de les finques de reemplaçament no ha de ser més llunyana que la de les parcel·les aportades, si no ho accepta el propietari.
- El legislador francès aposta amb molta més decisió que l'espanyol pel "coto redondo", fins a l'extrem que obliga a lliurar a cada propietari una sola finca "*sauf exception justifiée*" (vid. art. 123-6 en relació en l'art. 123-21, *in fine*).
- No hi ha una deducció similar a la de l'art. 202.1 de l'LRDA, però sí una equivalent a la prevista en l'art. 202.2 d'aquest text refós. L'art. L.123-8 del *Code Rural* declara aquesta deducció no indemnitzable.
- Els arts. L.123-27 i següents preveuen, a més a més, una deducció de terrenys per a equipaments col·lectius. Aquesta deducció sí que s'ha d'indemnitzar, fent-se càrec del seu import el municipi que l'hagi sol·licitada.
- L'art. L.133-6 autoritza (com l'art. 230.2 de l'LRDA) a crear les servituds que requereixi la nova ordenació de la propietat; però - a diferència del que estableix l'art. 218.1 de l'LRDA, que ignora aquesta causa d'impugnació de l'acord de CP - preveu que els interessats puguin impugnar aquestes servituds incorporades a les finques de reemplaçament.

4t) La gestió de la CP és conduïda per la corresponent "*commission communale d'aménagement foncier*" (i, en el seu cas, per la "*commission intercommunale*" i per la "*commission départementale*"), sota la responsabilitat de l'Estat, ben entès que els "*départements*" hi tenen un paper predominant, com reconeixen els informes del Consell d'Europa³⁶. Les diferents tasques de CP són realitzades per geòmetres especialitzats.

5è) Un cop closa la concentració (fet que es produeix la lata en què es publica el "*Plan définitif de remembrement*" o acord de CP, segons que estipula l'art. L.123-12), la regulació francesa es diferencia de l'LRDA en aquests aspectes:

- Els recursos contra l'acord no impedeixen la presa de possessió (art. L.123-12), que s'ha de publicar i notificar als interessats (art. L.123-10).
- Les obres connexes són proposades per la "*commission départementale*", aprovades pel *Préfet* i executades pel "*conseil municipal*" (o, en el seu defecte, per l'*association foncière* creada per a l'execució i conservació d'aquestes obres).
- La conservació de les obres de CP queda garantida, puix que no es pot produir cap segregació o divisió de finques concentrades sense la prèvia autorització de la comissió departamental.
- La propietat concentrada resta afectada per un règim jurídic especial, que obliga a sotmetre totes les segregacions de finques a la "*commission départementale d'aménagement foncier*". Les divisions fetes al marge d'aquesta previsió legal són nul·les de ple dret, a tenor de l'art. L.123-17.

6è) Les actuacions de CP es complementen amb les de protecció de l'entorn natural. És per aquest motiu que, a diferència del que s'esdevé a Espanya³⁷, el paisatge rural

³⁶ Vid. Moreno BUCCI et Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE, *Rapport sur la démocratie locale et régionale en France*, Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europa-Conseil de l'Europe, 7e Session Plénière du Congrès, Strasbourg, 23-25 mai 2000 ([http://www.coe.fr/cplre/session7/reports/cg\(7\)7f.htm](http://www.coe.fr/cplre/session7/reports/cg(7)7f.htm)).

³⁷ Vid. Olegario SOTELO BLANCO i Manuel MANDIANES CASTRO, *A concentració parcel·laria, op. cit., in totum*, on s'inclouen dos estudis-denúncia, la lectura dels quals convindria a tots els gestors públics de CP, si més no per tal d'evitar caure en els excessos de tota mena que s'hi denuncien, entre els quals destaquen veritables atemptats contra l'entorn natural, comesos a l'empara

de les zones de CP resulta grat a la vista, ja que s'hi intercalen petits boscos que els hi donen una gràcia especial, com es pot comprovar al Sud de França. Això no vol dir que totes les CP siguin modèliques. També hi ha abusos, com denuncia DAVESNES³⁸, el qual considera que, al municipi de

Varennes-sur-Loire, s'hi ha realitzat un "*remembrement dévastateur*". Creiem, en tot cas, que exagera quan intenta generalitzar eixos abusos, assegurant que "*ce qui s'est passé à Varennes s'est passé dans toute la France*".

7è) Com a altres països comunitaris i extracomunitaris, la legislació francesa també preveu la realització de la CP per causa de grans obres públiques, entre les que no contempla únicament les obres lineals, sinó també la creació de polígons industrials, urbanitzacions o zones d'equipaments col·lectius. El *Code Rural* dedica a regular aquestes concentracions els arts. L.123-24 a L.123-26, preveient-hi explícitament la contribució al finançament de les operacions i obres connexes, per part de l'ens responsable de l'actuació pública que motiva la CP.

Creiem que la dogmàtica espanyola no ha estat prou justa al valorar la regulació francesa de la CP. Particularment desafortunada ens sembla la crítica que li dedica ALARIO TRIGUEROS³⁹, segons la qual "no es tan completa y progresiva como las de los països anteriormente analizados" (es refereix a Holanda i Suïssa). Al nostre parer, es deixa arrossegar massa per la tradicional tendència doctrinal espanyola a presentar el model alemany de CP com el paradigma de la institució. Creiem que titllar d'incompleta la legislació francesa, quan regula fins a sis modalitats diferents de "*aménagement foncier*", i quan la doctrina científica gala dels anys noranta, no sols reconeix la constant actualització d'aquesta normativa⁴⁰, sinó que àdhuc ja està advocant per la seva simplificació⁴¹, sembla un despropòsit jurídic. I pel que fa a l'acusació de manca de progressivitat d'aital regulació de la CP, sortoso seríem si tinguéssim al nostre país una legislació tan acurada, moderna, ben estructurada, respectuosa dels drets i fomentadora de la participació dels interessats com la francesa. En definitiva, creiem que no es pot menystenir el model francès de CP, perquè ha millorat molt de 1985 ençà s'està modernitzant continuament i té elements molt positius, com aquests:

a) S'hi conforma un peculiar model de CP, tan flexible que s'hi encabeixen des de l'ampli concepte del "*remembrement-aménagement*" - regulat en els arts. L.123-18 a L.123-23 del nou Llibre Primer del *Code Rural* - fins a la concepció més estricta de la CP, que hi estaria representada en aquest cas per la "*réorganisation foncière*", modalitat alternativa de "*aménagement foncier*" regida substancialment pels arts. L.122-1 a L.122-12 del mateix codi francès.

b) S'hi estableix un sistema de CP ecocompatible. Des de l'entrada en vigor de la Llei de 8 de gener de 1993, s'introdueix l'obligatorietat de les EIA a totes les CP que es duiguin a terme, cosa que encara no ha previst la legislació espanyola de la CP, per bé que sí que ho han fet les legislacions autonòmiques de Madrid i el País Basc, com exposem *infra*.

c) Té el gran avantatge pràctic de què permet cloure els procediments de concentració en un termini mitjà de dos a tres anys, front als 10 o 12 que triguen les mastodòntiques actuacions concentradores d'Alemanya⁴².

d) La regulació francesa de la CP s'està modernitzant a cor que vols. El fet que - com ja hem comprovat - la concepció de la CP que exposava LE BIHAN⁴³ al 1992 ja hagi quedat *démodée* testimonia aquesta constant evolució normativa.

de les actuacions de CP.

³⁸ Jean-Clair DAVESNES, *Préface*, en *Origines, implantation, conséquences du Remembrement agricole*, Éditions P.S.R., La Roche Rigault (França), 1991, *in totum*.

³⁹ Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁰ *Vid.*, *ad exemplum*, Pierre ROUGEAN i Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, p. 103, els quals remarquen "*la constante évolution qu'ont suivie les lois d'aménagement foncier*".

⁴¹ *Vid.*, per tots, Pierre ASTIE, *Remembrement rural. Règles de fond*, "Remembrement rural", núm. 2 de 1995, punt 162.

⁴² *Vid.* Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions*, 1991, *op. cit.*, p. 112 i 113.

⁴³ Pascal LE BIHAN, *L'exploitation agricole ...*, *op. cit.*, p. 115.

En base a aquesta normativa reguladora, França està realitzant una abundosa activitat concentradora - incloent-hi la CP forestal, com remarca Christian DU SAUSSAY⁴⁴ -, de la que donen bona prova aquestes dades estadístiques que ens ha facilitat el *Bureau de l'aménagement foncier et des S.A.F.E.R.*⁴⁵, referides a l'any 1994 i tancades en lata de 30 de novembre de 1995:

- Procediment de *remembrement rural*: 827.821 hectàrees en procés de concentració i 327.412 ja closes.
- Procediment de *remembrement simplifié*: 5.295 hectàrees concentrades i 4.091 en curs.
- Procediment de *remembrement-aménagement*: 961 hectàrees ja concentrades.

El gran esforç concentrador que reflecteixen aquestes xifres, referides únicament als tres procediments més directament relacionats amb la CP que indiquem, queda més evidenciat encara quan se li afegeixen les actuacions dutes a terme pels procediments de "*aménagement foncier forestier*", "*aménagement foncier agricole et forestier*" i "*réorganisation foncière*", i es refonen totes les actuacions realitzades en aquest àmbit fins al 31 de desembre de 1994, que sumen aquestes xifres:

- Ja s'hi havia actuat al 47,03 % de la superfície concentrable (considerant com a tal la superfície agrícola útil o SAU), amb un total de 15.041.758 Ha.
- S'estava actuant en aquell moment a un 2,81 % adicional (amb la qual cosa, ja s'arribava a la meitat de la superfície concentrable), amb un total de 898.108 Ha.
- Es preveia actuar al 2,23 % més de la SAU, equivalent a 713.763 Ha.

El ritme frenètic d'aquestes actuacions ha persistit els anys següents. Les darreres estadístiques que ens ha facilitat l'Administració francesa⁴⁶ reflecteixen que, durant l'any 1996, s'han clos les operacions d'*aménagement foncier* a un total de 245.680 hectàrees, i s'estava actuant a unes altres 734.970 hectàrees. Si ens limitem a les dades relatives als tres procediments més vinculats a la CP, les dades són:

- Procediment de *remembrement rural*: 647.781 hectàrees en procés de concentració i 218.856 ja closes.
- Procediment de *remembrement simplifié*: 9.667 hectàrees en curs de concentració i 816 ja concentrades.
- Procediment de *remembrement-aménagement*: 16.990 hectàrees en curs de concentració i 216 ja concentrades.

El fruit de l'esforç fet durant els darrers decennis, en matèria de CP, es comprova quan s'adverteix que el tamany de les explotacions agràries s'ha doblat en aquest país en els darrers 20 anys, passant a un promig de 40 hectàrees per explotació, i ben entès que el 80 % de les explotacions agràries són de regadiu⁴⁷.

⁴⁴Christian DU SAUSSAY, *La evolución de la legislación forestal en favor de las comunidades rurales*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura y productos forestales", vol. 35, núm. 142, 1983. Aquest autor posa el tractament francès de la CP forestal com exemple de què, mitjançant la concentració, es poden solventar els principals problemes que l'explotació forestal presenta arreu del món, quan hi ha propietats forestals de tamany reduït i de formes irregulars.

⁴⁵*Bureau de l'aménagement foncier et des S.A.F.E.R., Surface et coût à l'Ha par modèles d'aménagement foncier des opérations réalisées en 1994 et surface des opérations en cours, Bureau de l'aménagement foncier et des S.A.F.E.R., Paris, novembre de 1995, in totum.*

⁴⁶*Bureau de l'Aménagement foncier et des S.A.F.E.R., Surface et coût à l'Ha par modèles d'aménagement foncier des opérations réalisées en 1996 et surface des opérations en cours, Bureau de l'Aménagement foncier et des S.A.F.E.R., Paris, 2000, in totum.*

⁴⁷Cfr. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *La agricultura del futuro*, "Derecho Agrario y Alimentario", núm. 32, gener-juny de 1998, p. 48.

Altres factors socioeconòmics també hi han contribuït, com ara l'abandonament de la terra per part del jovent i la retirada de l'activitat agrària; però és evident que la constant tasca concentradora duta a terme a França hi ha tingut una gran influència en aquest augment de la superfície de les explotacions agràries. Front a eventuais dubtes sobre la utilitat de la CP en el moment actual, l'exemple francès és una prova de la vigència i de l'immens potencial de futur que encara hi té aquesta millora⁴⁸.

Això no vol dir que la CP francesa sigui paradigmàtica. De fet, fins i tot la doctrina oficial reconeix que hi ha mancances a corregir. Henry ADAM, A. DUBOZ, C. JOUIN i J. JUNG⁴⁹ són molt explícits en aquest sentit, defensant la necessitat d'introduir-hi les millores següents: reducció dels terminis d'execució, augment del grau de coherència entre les diferents normes reguladores de la institució, racionalització de la composició i el funcionament de les comissions que hi intervenen, reducció de les despeses i increment de l'eficiència en la gestió dels processos de CP. Al seu torn, Véronique DEMORGE⁵⁰ no se n'està reconeixent que, tal com està concebuda a França aquesta institució, "*le remembrement, mesure autoritaire, soulève de nombreuses polémiques*", per a tot seguit concretar les principals crítiques que hi rep la gestió d'aquesta millora: "*des personnes qui réclament sa suppression pure et simple à celles qui, conscientes de son utilité économique, souhaitent simplement conjuguer environnement et remembrement*".

Per la nostra banda, hi afegiríem que ha de millorar-s'hi el sistema d'impugnació dels actes dictats en matèria de CP, perquè el TEDH ja està dictant massa sentències en les quals s'acusa a França de violació de l'art. 6.1 del CEDH, per la durada excessiva dels processos de CP, ben entès que aquest excès de durada no correspon a la gestió de les actuacions, sinó a la resolució de les impugnacions que arriben al *Conseil d'État*⁵¹. És important fer aquesta matisació, perquè França està fent grans esforços per aplicar a la CP les tècniques més modernes de gestió, com palesa el Decret núm. 2000-1276 de 26 de desembre de 2000, pel qual es defineix el nou sistema nacional de referència de les coordenades geogràfiques, planimètriques i altimètriques, previst en l'art. 89 de la Llei núm. 115 de 4 de febrer de 1995⁵², en la redacció que li va donar la Llei núm. 533 de 25 de juny de 1999.

Finalment, pel que fa al factor econòmic, hem de dir que, d'una banda, el sistema fiscal de la CP és tan benèvol amb la CP com en el cas espanyol⁵³. En canvi, no es pot dir el mateix quant al finançament, ja que, si bé els poders públics cobreixen gran part de les despeses, els afectats per les operacions també hi tenen la seva participació econòmica. No hi regeix, per tant, el principi de gratuïtat que estableix per al nostre país l'art. 171.4 de l'LRDA.

III. EL REMANIEMENT RURAL DE SUÏ SSA

⁴⁸Cfr. M. R. BEDES, *Tout le monde s'en mêle. Remember? Pas sans les agriculteurs*, "La France Agricole", núm. 2592, maig de 1995, p. 8 a 10. Interessa destacar la constatació que fa aquest estudi de què, de les set modalitats de "aménagement rural" implantades legalment al 1985, la que més ha reeixit a França, amb diferència, ha estat la CP, que ha representat el 95 % de les actuacions dutes a terme a França entre els anys 1988 i 1992. La conclusió que extreu aquest autor fa esvair tots els dubtes sobre el futur de la CP, ja que constata que "*le remembrement reste un outil d'aménagement fondamental qui peut profiter aux agriculteurs comme au reste de la collectivité française*".

⁴⁹Vid. Henry ADAM, A. DUBOZ, C. JOUIN i J. JUNG, *Rapport sur l'aménagement foncier*, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Paris, 1990, p. 77 i 78.

⁵⁰Vid. Véronique DEMORGE, *Le remembrement. Pour qui ...*, op. cit., p. 38.

⁵¹Vid., ad exemplum, les sentències del TEDH de 4.6.1999 (REF. 00001076, *affaire Caillot c. France*), 23.11.1999 (REF. 00001364, *affaire Arvois c. France*), 25.1.2000 (REF. 00001523, *affaire Blaisot c. France*) i 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron contre France*). En aquesta darrera, es declara que "*souligne enfin que cette affaire pose le problème du contrôle judiciaire en matière de remembrement rural, qu'elle estime défaillant*".

⁵²Decret n° 2000-1276 du 26 décembre 2000, portant application de l'article 89 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire relatif aux conditions d'exécution et de publication des levés de plans entrepris par les services publics.

⁵³En paraules del jurista francès Pierre ASTIÉ, *Remembrement rural. Procédure*, "Remembrement Rural", núm. 2 de 1997, p. 34, "*le remembrement ... bénéficie d'un régime fiscal de faveur. Tous les actes et documents qui y sont attachés profitent d'une exonération des droits de timbre et d'enregistrement ainsi que de la taxe de publicité foncière*".

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

Els problemes de dispersió i excessiva parcel·lació de les terres agrícoles, així com els primers assajos suïsos per posar-hi remei, són anteriors inclús a la creació de la Confederació Helvètica, que va tenir lloc l'any 1848.

Tanmateix, la doctrina espanyola⁵⁴ concorda en l'apreciació de què no s'hi pot parlar de veritables concentracions fins l'any 1884, malgrat l'alt grau de dispersió parcel·lària que hi havia⁵⁵. En similar sentit se'ns han manifestat els responsables de l'Administració federal de la CP, a través del cap de la *Division des Améliorations Structurelles*, F. HELBLING, d'acord amb el qual, fa més d'un segle que es fan concentracions a la Confederació⁵⁶.

Atès que les primeres normes dictades a l'efecte no donaven els resultats esperats, el legislador suís va tractar d'agilitar la implantació de la CP, tot incorporant al Codi civil les mesures que va considerar més adients a aital objecte. Així i tot, la solució legal no va resultar massa reeixida, com palesen les dades aportades per LERA DE ISLA⁵⁷, segons el qual, durant el període de 1922 a 1940 es van practicar 667 CP, amb un total de 81.000 hectàrees afectades, mentre que, de 1942 a 1948 les concentracions varen ésser 431, afectant un total de 146.305 hectàrees.

Quant a les actuacions descentralitzades, el Cantó de Vaud fou pioner, quan l'any 1907 va promulgar la seva primera llei de concentració parcel·lària (a la qual en van seguir d'altres, cada cop més perfeccionades, fins a arribar a l'actual, que és d'una perfecció tècnica difícilment superable). Tres anys després, ja es creava el *Service vaudois des améliorations foncières*, organisme gestor que encara ara gaudeix d'un ampli i merescut prestigi⁵⁸. La seva primera actuació de CP va tenir lloc tot seguit a Saint-Cierges. Afectava només quaranta hectàrees, però, com reconeixen les autoritats federals en la matèria⁵⁹, "*il fait oeuvre de pionnier*".

El gran mèrit de llurs autoritats del moment fou la clarividència de què van donar prova, en avançar-se als temps i fer una aposta decidida per la CP, malgrat que la mentalitat de la pagesia de començaments del segle XX no era la més adient per a la implantació d'aquesta millora, com indiquen CHRISTEN, REGAMEY i FRUND⁶⁰.

L'any 1951, les autoritats cantonals van donar una nova prova de lucidesa: a la vista de què hi havia moltes més zones a concentrar que fons públics disponibles a l'efecte, varen aprovar una mena de "llei de xoc", gràcies a la qual es van poder concentrar a corre-cuita més de cent municipis ("communes", en la terminologia autòctona), mitjançant un

⁵⁴ *Vid.*, ad exemplum, Angel LERA DE ISLA, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 14 i 15, i Juan José SANZ JÁRQUE, *Legislación y procedimiento de ...*, op. cit., p. 6.

⁵⁵ Al Cantó de Val Blenio, la situació era ben similar a la de la nostra CA de Galícia, puix que, d'acord amb les dades que exposa LERA DE ISLA, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 15, cada explotació agrària estava constituïda per un promig de 134 parcel·les, la superfície mitjana de les quals era de tan sols 250 m².

⁵⁶ F. HELBLING (*Division des Améliorations Structurelles. Office Fédéral de l'Agriculture*), *Comunicació personal de data 28 de gener de 1997*, op. cit. En el mateix sentit es pronuncia la memòria d'activitats del Service cantonal des améliorations foncières, *Améliorations foncières ...*, op. cit., que xifra l'inici de la CP pròpiament dita l'any 1891, assenyalant que, en aquest cantó suís, "*depuis 1891, ce sont en chiffre rond 6800 projets d'améliorations foncières et de constructions rurales qui ont été réalisés, pour un coût total de plus d'un milliard de francs*".

⁵⁷ Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., p. 13.

⁵⁸ Aquest organisme va ésser, per exemple, el primèr que es va dedicar a asfaltar els camins de la CP, amb un tipus d'asfalt especialment adaptat per als usos agrícoles. El mèrit d'aquesta mesura - que posteriorment va ésser imitada, no sols a Suïssa, sinó també a l'estranger - es palesa especialment si hom té en compte que es va començar a asfaltar els camins l'any 1949. Mig segle després, en canvi, a casa nostra encara dominen els gestors que consideren innecessari l'asfaltat d'eixos camins.

⁵⁹ Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, op. cit., p. 11.

⁶⁰ Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, op. cit., p. 20, fan aquesta relació dels principals problemes que presenta la CP suïssa: "*Modifier les limites d'un domaine, abandonner des parcelles transmises de père en fils, assainir les terrains, créer des voies d'accès et devoir participer en plus aux frais de telles opérations, voici des problèmes considérés comme insurmontables dans le monde agricole du début de ce siècle*".

procediment d'urgència (més ràpid i barat) dissenyat a aquest únic objecte. No cal dir que, superat l'objectiu que la va justificar, l'esmentada llei fou tot seguit derogada.

D'aquella època són aquestes dades sobre minifundisme i dispersió parcel·lària recopilades per SANZ JARQUE⁶¹: promig de parcel·les per explotació, entre 2 i 40; superfície mitjana per parcel·la, de 0,06 a 2,9 hectàrees. En aquells temps, la FAO ja difonia per tot el món l'exemple de la CP forestal suïssa⁶², de la qual es pregonava que "trata de resolver la cuestión del fraccionamiento del monte mediante la concentración parcelaria".

Els bons resultats pràctics de la CP al país helvètic han estat sempre tan evidents que alguns autors els empen com a argument bàsic per a la justificació de la concentració. És el cas de GARCÍA BADELL⁶³, que, després d'argumentar que, al seu parer, el problema del minifundisme és encara més greu que el del latifundisme, explica que "existen pueblos en Suiza en los que solamente por haberse llegado a realizar la concentración parcelaria, con los mismos elementos de que disponían, se obtuvieron aumentos en la producción de un veinte por ciento".

Pel que fa als antecedents normatius, hem de dir que el bloc regulador de la CP a Suïssa ja estava constituït de bell antuvi - i així segueix a hores d'ara, amb la lògica actualització normativa - per tres tipus de normes:

a) Normativa federal sobre CP i matèries connexes

Dins d'aquest primer bloc normatiu, s'han aprovat a Suïssa les següents regulacions relacionades amb la institució jurídica de la CP:

- Llei federal de 1838.

- Llei federal de 1884, sobre millora de l'agricultura, en la qual s'estableix, per primer cop, la participació financera de la Confederació en les tasques de reforma i millora de les terres de conreu. En opinió dels ja esmentats experts suïssos CHRISTEN, REGAMEY i FRUND⁶⁴, aquesta norma jurídica constitueix "*le véritable point de départ des améliorations foncières*".

- Llei federal de foment agrícola de 1893, que, en opinió de PALACIOS AYECHU⁶⁵, és la primera llei sobre agricultura promulgada a Suïssa, apreciació de la que discrepem, com ha quedat palesat, d'aquesta jurista.

Durant la segona guerra mundial, es posa en marxa l'anomenat "plan Wahlen", amb l'objectiu d'augmentar la producció agrària, per tal de garantir l'autoabastiment de Suïssa. A aital objecte, es van dictar diferents *arrêtés* als anys 1939, 1940 i (dedicat, en concret, a establir "*améliorations foncières extraordinaires*") 1941.

- Llei federal de 12 de desembre de 1940, sobre desendeutament del domini agrícola.

- Llei federal de 12 de juny de 1951, sobre la conservació de la propietat rural.

⁶¹Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 22.

⁶²Vid. Direcció de Montes de la FAO, *Las asociaciones forestales*, op. cit. Vid. també Direcció de Montes de la FAO, *Noticiero mundial*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 11, núm. 2, 1957 p. 13 i 14, on s'exalta la legislació forestal suïssa com "una nueva e importante ley que introduce modificaciones y adiciones sustanciales a las leyes de 11 de octubre de 1902 y de 19 de diciembre de 1951, que son las leyes forestales fundamentales de Suiza". Es reconeix que "constituye un sorprendente avance en legislación forestal" i es remarca aquesta previsió relativa al finançament de les operacions de CP forestal: "2. Se determinan otros casos en que la Confederación podrá subvencionar los trabajos forestales o aumentar los subsidios hasta ahora concedidos. Por ejemplo, pueden acordarse subsidios para ... gastos ocasionados por la concentración parcelaria en predios particulares".

⁶³Gabriel GARCÍA BADELL, *Prólogo*, en la obra de Manuel GONZÁLEZ-MORENO Y BALDA, *Concentración parcelaria y cotos acasados*. Vitoria, 1951, p. VIII.

⁶⁴Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, op. cit., p. 12.

⁶⁵María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 91.

- Llei federal de 3 d'octubre de 1951, sobre l'agricultura - en vigor des de l'1 de gener de 1955 -, en la qual ALARIO TRIGUEROS⁶⁶ ha vist la primera regulació de la CP moderna. Tres són els aspectes a remarcar d'aquesta norma federal, quant a la regulació de la CP:

1r) Pel que fa a les majories necessàries per a sol·licitar l'inici de la concentració, es modifica l'exigència de mínims inicialment prevista en l'art. 703 del Codi civil de 1912, passant-hi a exigir només el consentiment de la meitat dels propietaris afectats i la meitat de la superfície del perímetre a concentrar.

2n) Pel que fa als tràmits administratius, es simplifica sensiblement el procediment.

3r) Pel que fa al sistema d'impugnació, es pren l'agosarada però efectiva mesura de substituir la jurisdicció administrativa - "lenta y cara", com ben bé diu BENEYTO SANCHÍS⁶⁷ - per les més àgils i barates comissions d'arbitratge.

- Llei especial de 8 de març de 1960, prevista per als supòsits de construccions de grans infraestructures, com ara autopistes, ferrocarrils, etc., que requereixin una actuació ràpida i efectiva.

- Llei de 23 de març de 1962, sobre crèdit per al desenvolupament i l'ajut a l'agricultura i de les explotacions rurals.

Hom podria afegir a aquesta llista de normes jurídiques relacionades amb la CP la Llei Federal de les Forests, atès que, com assenyala BENEYTO SANCHÍS⁶⁸, "establece la confección de planos catastrales y montes privados antes de su concentración".

b) Regulacions cantonals

A part d'aquest reguitzell de normes jurídiques d'abast federal, els diferents Cantons suïssos també han dictat la seva pròpia normativa sobre CP i matèries connexes, en exercici de les seves pròpies competències sobre l'agricultura.

Hi destaca, amb llum pròpia, el Cantó de Vaud, tant per haver estat el primer territori autònom a prendre aquest tipus de mesures legals com per haver continuat perfeccionant la seva legislació fins al moment actual, en el que gaudeix d'una regulació de la CP que no té res a envejar a les millors regulacions del món. Seguint als especialistes suïssos CHRISTEN, REGAMEY i FRUND⁶⁹, podem resumir així els antecedents d'eixa regulació:

- Per Llei de 15 de desembre de 1848, s'introdueixen en el *Code Rural Vaudois* els primers preceptes que justifiquen legalment l'intervencionisme en la propietat rústica, per causa d'utilitat pública.

- Els anys 1856, 1857 i 1863 s'adopten noves normes jurídiques de millora de les finques ("*améliorations foncières*"), per tal de facilitar la construcció de regadius i drenatges.

- Per acord del *Grand Conseil Vaudois*, s'adopta la Llei de 21 de maig de 1907, sobre "*améliorations foncières*", primera - i remarcadament progressista - norma legal d'aquest Cantó suïss que s'ocupa de la CP. A la vista de les dificultats d'aplicació de la Llei federal de 1884 sobre millora de l'agricultura, plantejades per la presència d'alguns opositors a les mesures de millora, eixa norma jurídica cantonal de 1907 introdueix el principi legal de què, encara que hi hagi qui s'hi oposi, les obres de millora - especialment la CP ("*remaniement parcellaire*", en la terminologia autòctona) - es poden dur a terme, sempre que en donguin la conformitat 2/3 dels propietaris, ben entès que aquests han de posseir, com a mínim, la meitat dels terrenys afectats⁷⁰. Uns anys després, aquesta mesura legal fou imposada a

⁶⁶Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 16.

⁶⁷Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 72.

⁶⁸Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 71.

⁶⁹Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, op. cit., p. 10 i 11.

⁷⁰Observis que una solució similar va ésser introduïda a la nostra LRDA gairebé un segle

nivell de tota la Confederació, aprofitant a l'efecte la reforma de 1912 del Codi Civil Suís.

- El 12 de maig de 1910 es crea el *Service des améliorations foncières*.

- Per Llei de 13 de maig de 1931, es modifica la precitada llei de 1907, per tal d'introduir-hi importants novetats, sobretot en matèria de majories legals necessàries per a l'inici de la CP. Un cop més, el Cantó de Vaud s'avançava al Codi Civil Suís, que, vint anys després, finalment acabà incorporant també els nous criteris legals vaudians, aprofitant a l'efecte la reforma introduïda en el Codi Civil per la Llei federal de 3 d'octubre de 1951, sobre la millora de l'agricultura i la conservació de la població rural.

- En base al Decret federal de 1941 sobre "*améliorations foncières extraordinaires*", el Cantó de Vaud va establir un ampli programa d'actuacions de CP, amb el que aquesta institució i les "*améliorations foncières*" en general reberen un notori recolzament, que, segons CHRISTEN, REGAMEY i FRUND⁷¹, els va suposar la seva "*impulsion définitive*".

- L'any 1951 s'aprovà una llei (derogada posteriorment, un cop assolit l'objectiu que va justificar el seu caire de llei excepcional) específicament dissenyada per a solventar els greus problemes de dispersió parcel·lària plantejats en una època en la qual no hi havia suficients recursos públics disponibles a l'efecte. El resultat d'aquesta experiència autonòmica es va incorporar finalment a la Llei de 29 de novembre de 1961 - que SANZ JARQUE no

dubta a qualificar (i no li manca raó) com "de sumo interès" -, mitjançant la qual, un cop passat el risc d'escassetat d'aliments, es va enriquir la CP amb la introducció de mesures de protecció de l'entorn natural. La resta dels cantons suïssos també aprovaren llurs pròpies regulacions de la CP⁷². Una de les característiques comunes d'eixa normativa cantonal que cal remarcar és la decidida voluntat dels legisladors suïssos de fomentar la participació dels interessats en el procediment. És a aquest objecte que, com exposa BENEYTO SANCHÍS⁷³, "los Cantones fijan los procedimientos de concentración, y las asociaciones de propietarios los detalles de las operaciones".

Quant al finançament, la nota més remarcable és que les diferents administracions territorials cofinanciaven fins al 75 per cent de les despeses de la concentració, amb una important participació dels Cantons, els quals abonaven el 40 per cent, front al 25 i al 10 per cent que finançaven l'Estat i el municipi afectat, respectivament.

c) La normativa del Codi Civil

El Codi Civil de 1912, l'art. 703 del qual s'ocupava de diferents millores territorials i, pel que aquí més ens interessa, declarà obligatòria la realització de la CP, sempre que la demanessin un mínim de les dues terceres parts dels propietaris afectats, entre tots els quals havien de posseir al menys la meitat del perímetre a concentrar. Gràcies a aquestes mesures legals (copiades, com es pot veure, de la Llei de 21 de maig de 1907 del Cantó de Vaud), la CP suïssa va començar a revifar, per bé que els efectes no es van notar excessivament fins deu anys després, com remarca SANZ JARQUE⁷⁴. I, com expliquen CHRISTEN, REGAMEY i FRUND⁷⁵, les noves normes sobre majories legals establertes l'any 1931 per la normativa vaudiana van ésser igualment assumides pel Codi Civil Suís vint anys després.

després, cosa que reforça la fama de pioner de què gaudeix el Cantó de Vaud.

⁷¹ Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *op. cit.*, p. 13.

⁷² La regulació i la gestió de la CP al cantó suís de Berna s'analitzen molt acuradament en l'obra del Service cantonal des améliorations foncières, *Améliorations foncières dans le canton de Berne ...*, *op. cit.*, *in totum*, en la qual s'evidencia el fonament d'aquestes actuacions en els principis establerts en l'art. 31 de la Constitució suïssa (en base als quals s'hi arriba a la conclusió de què "*notre pays se doit de veiller au maintien d'une population paysanne saine et forte et, dans l'intérêt d'un bon approvisionnement alimentaire, de conserver à son agriculture un taux de productivité approprié*") i la preocupació de les autoritats agràries per practicar una CP ecocompatible, que respecti l'entorn natural.

⁷³ Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, p. 69.

⁷⁴ Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, *op. cit.*, p. 498.

⁷⁵ Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *op. cit.*, p. 12.

2. Estat actual del *remaniement parcellaire* suïssa

2.1 Règim jurídic vigent

A Suïssa, les actuacions públiques equivalents a la nostra CP es coneixen sota la denominació de "*remaniement parcellaire*", amb la qual es distingeixen de les operacions similars relatives a terrenys urbans o urbanitzables.

En tractar-se d'un Estat organitzat federalment, el règim jurídic aplicable a aitals actuacions públiques està constituït per dos tipus de normes: les federals (en les quals s'estableixen els principis bàsics que han de ser respectats a tot l'Estat) i les normes autonòmiques aprovades pels diferents Cantons.

2.1.1 Normativa federal

Són moltes les normes jurídiques que conformen la regulació de la CP suïssa. Sens perjudici de les altres que esmenta la guia oficial de les concentracions helvètiques⁷⁶, mereixen un especial esment les normes següents:

a) Constitució federal de la Confederació Suïssa

El precepte d'aquest text constitucional que afecta més directament les actuacions de CP és l'art. 22 *ter*⁷⁷, en el qual es configura un règim constitucional del dret de propietat andèg al que estableix l'art. 33 de la nostra Constitució de 1978. El més important d'aquest precepte, pel que aquí ens interessa, és la garantia del dret de propietat que s'hi estableix. Partint d'aquesta garantia constitucional, la CP es duu a terme a Suïssa sota dos principis bàsics:

1r) Principi d'igualtat entre les aportacions i les atribucions de terres

L'Administració agrària suïssa dona a aquest principi - allà conegut com "*principe de la compensation en nature*" - una significació gairebé literal, atès que l'interpreta en el sentit d'atribuir a cada propietari unes finques de reemplaçament "*de même valeur que dans l'ancien état et prêtant des possibilités d'exploitation comparables*", com ens ha confirmat expressament HELBLING⁷⁸.

En aquest sentit, hi ha una certa similitud amb l'art. 173 de l'LRDA espanyola⁷⁹, en el qual també es proclama el principi d'igualtat (que algunes sentències del TS enuncien com "principi d'equivalència"⁸⁰) entre les aportacions i les atribucions finals.

2n) Principi d'excepcionalitat i d'indemnització de les deduccions

L'Office Fédéral de l'Agriculture reconeix que, a la pràctica, hi ha casos en els quals resulta poc menys que inevitable haver d'excepcionar el principi d'igualtat, perquè els condicionaments de la concentració exigeixen que hi hagi petites deduccions. Ara bé, acte

⁷⁶ Vid. G. SCHMID, W. FLURY, M. FORRER *et al.*, *Guide. Documentation pour les améliorations foncières subventionnées*, Conférence des Services chargés des améliorations foncières, Service fédéral des améliorations foncières, Berna, 1984, p. 3 i s.

⁷⁷ L'art. 22 *ter* de la Constitució federal suïssa disposa: "1. La propriété est garantie. 2. Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété. 3. En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due". Altres preceptes constitucionals que també afecten la CP són els arts. 22 *quater* ("*aménagement du territoire*"), 24 *bis* ("*économie des eaux*"), 24 *sexies* ("*protection de la nature et du paysage*"), 24 *septies* ("*protection de l'environnement*"), 25 ("*pêche, chasse et protection des oiseaux*"), 31 *bis* ("*économie, agriculture, approvisionnement du pays*") i 37 *quater* ("*chemins et sentiers*").

⁷⁸ F. HELBLING, Comunicació personal de 28.1.1997, *op. cit.*

⁷⁹ L'art. 173, lletra a) de l'LRDA disposa el lliurament a cada propietari d'una "superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía".

⁸⁰ Vid., per totes, la STS de 27.10.1990 (Arz. 7554), segons la qual, "los dos grandes principios inspiradores de la concentración parcelaria son el de la concentración al máximo posible ... y el de la equivalencia de valor y calidad en las fincas asignadas en relación con los aportados originariamente".

seguit s'afanya a afegir que aqueixes deduccions, que només es practiquen excepcionalment, "*doivent toutefois être indemnisées à la valeur vénale*". Vet aquí l'altra gran diferència entre el règim jurídic espanyol de la CP⁸¹ i el suís.

b) Codi Civil Suís

A nivell de legislació ordinària, cal tenir en compte, als efectes que ens ocupen, l'art. 702⁸² del Codi Civil Suís, mitjançant el qual s'autoritza la Confederació, els 26 cantons suïsos i les múltiples "*communes*" per a establir restriccions al dret de la propietat, per causa d'interès públic, en matèries com ara la CP.

D'altra banda, també és molt important l'art. 703, en el qual s'estableixen els criteris següents, pel que fa a la CP⁸³:

1r) Principi d'obligatorietat de la CP: d'acord amb el primer punt de l'esmentat precepte, la CP esdevé obligatòria per a tots els afectats, tant si hi estan a favor com si hi discrepen, un cop acordada en base a la sol·licitud formulada amb el recolzament de les majories legals. El legislador federal és molt explícit a aquest respecte, tot establint que "*les propriétaires intéressés qui ne prennent pas part à la décision seront réputés y adhérer*".

2n) Principi d'anotació registral de l'afectació de les finques al procés de CP: el mateix precepte ordena l'anotació registral de la CP⁸⁴, tot dient que "*l'adhésion sera mentionnée au registre foncier*".

3r) Principi de competència cantonal per a la regulació de la CP: l'art. 703 del *Code civil suisse* confereix als cantons el dret a legislar en aquesta matèria. S'hi estableix, per tant, un règim competencial similar al que, pel que fa a l'agricultura en general, preveu l'art. 148.1.7a de la Constitució espanyola de 1978.

c) Normativa de caire agrari

Pel que fa a la legislació agrària, hi ha dues normes federals a remarcar:

- La Llei federal de 3 d'octubre de 1951, sobre millora de l'agricultura i la conservació de la població rural, que dedica a la CP els articles 77 a 94.

- L'Ordre federal de 14 de juny de 1971, relativa a l'atorgament de subsidis en favor de les "*améliorations foncières*", entre les que s'inclouen les actuacions de CP o "*remaniements parcellaires*".

En aquest context normatiu, "*le remaniement parcellaire apparaît donc comme une restriction majeur au droit de la propriété foncière dont l'intérêt public justifie une limitation de la libre disposition des terrains touchés*", segons que comenta el prestigiós escriptor i professor de l'*Institut d'Aménagement des terres et des eaux*, Jean-Robert SCHNEIDER⁸⁵.

⁸¹L'art. 202 de l'LRDA autoritza l'Administració gestora a imposar als partícips dos tipus de deduccions, la suma de les quals pot arribar fins a la sisena part del valor de les aportacions. I el que és més greu, no preveu explícitament cap tipus d'indemnització, per bé que ja hem vist que ara la jurisprudència interpreta que sí que s'ha d'indemnitzar per les deduccions que es practiquin.

⁸²El tenor literal de l'art. 702 del Codi Civil Suís disposa textualment: "*Est réservé le droit de la Confédération, des cantons et des communes d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété, notamment en ce qui concerne ...les améliorations du sol, le morcellement des fonds, les réunions parcellaires de fonds ruraux ...*".

⁸³Art. 703 del Codi Civil Suís: "*1. Lorsque des améliorations du sol ... ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. 2. Les cantons règlent la procédure. Ils doivent, en particulier pour les réunions parcellaires, édicter des règles détaillées*".

⁸⁴Qualcom de similar preveu l'LRDA en l'art. 207, el punt núm. 1 del qual obliga l'Administració gestora a "comunicar cuanto antes al Registrador de la Propiedad correspondiente y al Notario del distrito" l'inici de la concentració, alhora que el núm. 2 del mateix precepte obliga els registradors a fer constar l'existència de la concentració "sobre los títulos relativos a fincas rústicas situadas en términos municipales afectados por la concentración y en las certificaciones relativas a las mismas".

⁸⁵Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., p. 10.

d) Altres normes que també afecten la CP

A banda de les normes federals i cantonals que regulen directament les actuacions públiques de CP, també s'ha de tenir en compte - quan s'afecta el seu àmbit regulador - la normativa relativa a la protecció de les aigües⁸⁶, la natura i el paisatge⁸⁷, el medi ambient⁸⁸, i, en general, totes les normes que d'alguna manera afecten l'acondicionament del territori rural⁸⁹.

Pel que fa a les anomenades "*améliorations intégrales*" - en les quals s'inclouen les actuacions de CP -, val a dir que totes elles s'han de sotmetre necessàriament al preceptiu estudi d'impacte ambiental, sempre que el perímetre d'actuació depassi les quatre-centes hectàrees, tal com disposa la *Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement*.

La realització d'aquests estudis d'impacte ambiental (EIA, en la terminologia comunitària⁹⁰) està detallada en el complet i ben elaborat manual editat a aquest objecte per l'*Office Fédéral de l'Environnement, des Forêts et du Paysage*⁹¹.

2.1.2 Normativa cantonal

La Confederació helvètica s'estructura a hores d'ara en un total de vint-i-sis Cantons, cada un dels quals - com s'esdevé amb les CA espanyoles - té les seves pròpies especificitats.

És per això que - en base a la competència que a aquests efectes els reconeix l'art. 703.2 del Codi Civil Suís - cada cantó ha aprovat la seva pròpia regulació del procediment de CP de la forma que ha considerat més adient per a la solució de la problemàtica que s'hi planteja, d'acord amb les característiques específiques que el singularitzen. Ara per ara, hi ha vigent la següent normativa cantonal:

- Comtat de BERNE: *Règlement de la commission d'améliorations foncières*, de 20.12.1963; *Ordonnance réglant la procédure d'inscription d'un remaniement parcellaire au registre foncier*, de 31.7.1964; *Loi sur les améliorations foncières*, de 13.11.1978; *Ordonnance sur les améliorations foncières*, de 6.6.1979; *Décret sur les améliorations foncières*, de 12.2.1979.

- Comtat de FRIBOURG: *Loi sur les améliorations foncières*, de 30.5.1990, i el seu *Règlement sur les améliorations foncières*.

- Comtat de TESSIN: *Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni*, de 23.11.1970, i el seu *Regolamento d'applicazione della legge sul raggruppamento*, de 9.4.1991.

- Comtat de VAUD: *Loi sur les améliorations foncières*, de 29.11.1961 (modificada per llei de 27.5.1987); *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 13.1.1988; *Règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières*, de 18.11.1988.

- Comtat de VALAIS: *Loi sur les améliorations foncières*, de 2.2.1961; *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 9.1.1962; *Décret concernant le*

⁸⁶ *Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques* i *Loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution*.

⁸⁷ *Loi fédérale du 1 juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage*.

⁸⁸ *Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement*.

⁸⁹ *Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire* i *Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne*.

⁹⁰ Cal recordar que Suïssa no pertany a l'UE, raó per la qual no li és d'aplicació la normativa comunitària coneguda com "Directiva EIA" (Directiva 85/337/CEE del Consell, de 27 de juny de 1985, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, modificada per la Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març de 1997).

⁹¹ Ursula MAUCH, Samuel MAUCH, Jürg HELDSTAB *et al.*, *Etude de l'impact sur l'environnement. Manuel EIE. Directives pour l'établissement de rapports d'impact conformément à la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement*, Office fédéral de l'Environnement, des Forêts et du Paysage, Berna (Suïssa), 1990, *in totum*.

remembrement et la rectification de limites, de 16.11.1989.

- Comptat de NEUCHÂTEL: *Loi sur les améliorations foncières*, de 17.12.1980, i el seu *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 15.7.1981.

- Comptat de GENEVE: *Loi sur les améliorations foncières*, de 5.6.1987, i el seu *Règlement d'application de la loi sur les améliorations foncières*, de 31.5.1989.

- Comptat de JURA: *Loi sur les améliorations foncières et les bâtiments agricoles*, de 20.4.1989 i la seva *Ordonnance sur l'inscription d'un remaniement parcellaire au registre foncier*, de 6.12.1978.

2.2 Configuració actual de la institució

2.2.1 Encaix del remaniement parcel·laire en el corresponent Plan de Coordination

La CP s'ha emmarcat tradicionalment, a Suïssa, en el camp de les anomenades *améliorations foncières*, terminologia derivada dels mots llatins *melior* i *fundus*, amb un sentit originari de millora dels terrenys en general, per bé que, a la pràctica, sempre se l'hi ha donat una connotació agrària.

A hores d'ara, ja no es programen CP de forma aïllada, sinó que, segons que ens ha estat confirmat expressament per les autoritats suïsses⁹², aquestes actuacions públiques s'encaixen sistemàticament en una planificació de caire més general, coneguda com "*amélioration intégral*". Aquestes "*améliorations intégrales*" van més enllà de la redistribució de les terres de conreu i tenen l'avantatge afegit de què permeten tenir-hi en compte - i afrontar - una problemàtica molt més àmplia que la que s'intenta resoldre amb la CP.

Així, doncs, l'orientació actual de la CP, a Suïssa, es caracteritza justament per aquest encaix dins la programació general de les reformes estructurals, mitjançant el corresponent *plan de coordination*, amb el qual s'intenta ponderar i conjuminar adientment tots els interessos que concorren a l'espai rural.

El grup de treball presidit per HIESTAND ha sintetitzat aquesta nova orientació de les actuacions que ens ocupen, tot dient que "*il comporte la réalisation de projets d'ensemble qui ont pour but de maintenir, d'aménager et de mettre en valeur l'espace rural dans son intégralité*"⁹³.

Es tracta, en definitiva, de cercar solució conjunta a problemes de tota mena que tenen alguna interrelació, optimitzant així els recursos disponibles i planificant conjuntament totes les actuacions públiques que afecten un mateix territori. D'aquesta manera, es poden conjuminar els objectius de millora de les explotacions agràries, conservació de l'entorn natural i desenvolupament integral del territori.

És de remarcar la coincidència d'objectius que hi ha entre aquest planejament globalitzador i el que ha inspirat la reforma de la PAC de 1999, en base als criteris establerts primer a la Declaració de Cork i després a l'Agenda 2000, amb la qual igualment s'intenta afavorir el desenvolupament integral i sostenible del món rural.

Ambdues tendències coincideixen en l'apreciació de què el món rural no s'ha de veure únicament com la base territorial de les explotacions agràries, sinó que, a més a més, constitueix un espai vital per a l'home, la fauna i la flora, alhora que és el suport per a infraestructures viàries (des de les autopistes i les línies ferroviàries fins als més petits camins rurals) i hidràuliques (tant d'aigua de boca com de reg).

⁹²F. HELBLING, Comunicació personal de 28.1.1997, *op. cit.* En aquesta comunicació se'ns informa de què "*la réorganisation de la propriété foncière lotie des terres agricoles est généralement appelée "remaniement parcellaire"*", bo i remarcant-hi que "*les remaniements parcellaires ne sont en général plus réalisés aujourd'hui que sous la forme d'améliorations intégrales ne servant pas uniquement au regroupement des terres, mais permettant de prendre en compte et de résoudre de nombreux autres problèmes*".

⁹³Vid. Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur ...*, *op. cit.*, p. 5.

En resum, aquest encaix de la CP en el marc global des plans de coordinació és un exemple a seguir de cara al futur, perquè racionalitza les actuacions que s'han de dur a terme sobre un mateix territori, a l'hora que s'optimitzen els recursos disponibles i es respecten, en la mesura possible, tots els interessos en presència.

2.2.2 Coordinació entre les administracions públiques afectades

Els únics problemes que es podrien oposar a aquesta configuració de la CP serien els derivats de la distribució competencial entre les diferents administracions i de la manca de recursos per a fer front conjuntament a totes les actuacions públiques contemplades en cada pla de coordinació.

A Suïssa, han solventat aquesta doble problemàtica d'una forma que entenem força raonable:

- Pel que fa als possibles conflictes competencials, el text constitucional suís estableix la pauta a seguir per totes les administracions públiques, les quals s'han de regir pels principis de col·laboració, coordinació i racionalitat que imposa l'art. 22, *quater*, de la Constitució federal, que diu així:

Art. 22, quater.

1. La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

3. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

- Pel que fa a la possible mancança de recursos suficients per a escometre les actuacions que hom considera necessàries en cada cas, es parteix de la base de què no cal dur a terme totes les actuacions simultàniament.

Amb la sistemàtica establerta dels *plans de coordination*, el primer que es fa és planificar totes les actuacions que s'han de dur a terme en el territori de què es tracta, i, tot seguit, s'hi estableix un ordre de prioritats i es valoren les disponibilitats financeres per a dur a terme les esmentades actuacions.

No es tracta, per tant, de què sempre que es faci la CP en un terme municipal s'hagin de fer al mateix temps totes les altres reformes estructurals que pugui necessitar l'espai territorial afectat. L'important no és tant que es facin totes les obres alhora com que cada una d'elles es faci en el moment que es consideri més adient, però sempre tenint-hi en compte la resta de les obres que s'han de dur a terme al mateix territori.

Amb aquest plantejament tan racional es pot aconseguir que les actuacions públiques de CP no es limitin a fer front als problemes agraris que varen determinar la seva implantació, sinó que també serveixin per a atendre altres problemàtiques i interessos concurrents.

Des d'aquesta perspectiva moderna, la CP eixampla i enriqueix considerablement la seva pròpia funcionalitat, perquè, a més de resoldre els tradicionals problemes derivats del minifundisme i la dispersió parcel·lària permet protegir tota mena d'interessos legítims - col·lectius i individuals - que hi concorren. Aquesta nova orientació de la CP pot afavorir des de la conservació de la natura fins a la reserva dels espais més adients per a la millora de les xarxes viàries i hidrogràfiques, passant per la conservació i millora del paisatge, la protecció del patrimoni històric o els equipaments necessaris per al desenvolupament integral del món rural.

2.2.3 Repartiment de competències, en matèria de CP

Lluny de les picabaralles que caracteritzen sovint, a Espanya, les relacions entre els poders

centrals i els autonòmics⁹⁴, la realitat suïssa està fonamentada sobre la col·laboració efectiva entre les diferents administracions.

La maduresa de la democràcia helvètica es materialitza, pel que fa a la CP, en un sistema de repartiment de competències, fonamentat en criteris de racionalitat i de cooperació interinstitucional, en el qual participen activament els següents ens públics:

1r) L'*Office Fédéral de l'Agriculture*

Les competències estatals en matèria de CP estan exercides per l'*Office Fédéral de l'Agriculture* (i, dins d'aquest organisme administratiu, per la *Division des Améliorations Structurelles*), sota la dependència del *Département Fédéral de l'Économie Publique*.

En l'exercici de les esmentades competències estatals, l'*Office* subvenciona la pràctica totalitat de les concentracions que es duen a terme de forma coordinada, en el marc d'unes actuacions públiques de més abast. És el cas de les que s'hi anomenen "*améliorations intégrales*", millores integrals que els Governos cantonals poden decretar quan ho considerin convenient per a la construcció d'infraestructures d'interès general, com ara autopistes, autovies o noves línies ferroviàries.

Aquestes actuacions s'han d'implementar d'acord amb les prescripcions que inclou la guia editada a aquest objecte a nivell federal⁹⁵, ben entès que els governs cantonals també poden dictar llurs pròpies instruccions, afegint-hi les prescripcions que a cada Cantó es considerin més adients. En qualsevol cas, l'*Office* no s'immisceix mai en la gestió de la concentració⁹⁶.

2n) Els cantons

Sobre la base sempre de les que s'hi anomenen *dispositions fédérales fondamentales* o *droit fédéral*, els cantons tenen una doble competència - legislativa i executiva - sobre la CP. Cada parlament cantonal pot aprovar les lleis que consideri adients sobre *améliorations foncières*, matèria en la qual s'inclouen també les actuacions públiques de concentració.

Els respectius governs cantonals, al seu torn, gaudeixen de la potestat d'aprovar els corresponents reglaments d'aplicació. Igualment tenen competència per a decretar la procedència de les "*améliorations intégrales*", sempre que hi hagi una gran obra d'interès general a realitzar a la zona objecte de concentració. Com és lògic, cada cantó té el seu propi òrgan gestor de la CP, que, per citar un cas concret, al Cantó de Vaud s'anomena *Service des Améliorations Foncières* i fou creat en l'any 12 de maig de 1910.

A banda de les competències administratives ja esmentades, cal remarcar que - a diferència del que s'esdevé a casa nostra - la gestió directa de la concentració es deixa en mans de les associacions de partícips creades a aquest objecte, les quals s'encarreguen de totes les tasques, incloent-hi la resolució, en primera instància, de les reclamacions presentades pels interessats. Posteriorment, els interessats poden presentar els corresponents recursos administratius prop de la "*Commission Centrale des Améliorations Foncières*".

Característica peculiar d'aquest sistema de recursos és que té l'encert de preveure sancions - a establir en la mateixa Resolució del recurs - en dos supòsits concrets:

1r) En cas de què es comprovi que s'ha presentat un recurs amb l'únic objectiu d'obstaculitzar el normal desenvolupament del procediment.

2n) En cas de que es demostrï que els membres de la comissió de classificació hi

⁹⁴Pensis en el gran nombre de conflictes de competències que han arribat al TC. I val a dir que només hi arriben els supòsits més greus, mentre que la pràctica administrativa està farcida d'exemples que palesen l'escassa col·laboració que, encara ara, hi ha entre l'Administració central i les diferents administracions autonòmiques, malgrat l'imperatiu que a aquest objecte imposa l'LRJAPPAC, en els seus articles 4 a 10 i concordants.

⁹⁵Vid. G. SCHMID, W. FLURY, M. FORRER *et al.* *Guide. Documentation pour ...*, op. cit.

⁹⁶Així ens ho ha confirmat explícitament el responsable de la seva *Division d'Améliorations Structurelles*, tot remarcant que "*nous n'élaborons pas de projets et que nous n'assumons pas la direction des entreprises*" (F. HELBLING, comunicació personal de 28.1.1997, op. cit., p. 2).

han actuat fraudulentament.

En qualsevol cas, la darrera paraula, quant a aquest tipus de recursos, la té el *Conseil d'État*.

2.2.3 Concepció suïssa de la CP

En els darrers anys, hi ha hagut qui ha escrit que, a Suïssa, hi coexisteixen dos tipus de CP. Al nostre parer, aquesta és una visió errònia de la realitat suïssa de la institució⁹⁷. Entenem que no és que hi hagi dos tipus de concentracions, sinó que s'hi combinen i conjuminen dos tipus d'actuacions diferents: les de la CP pròpiament dita (coneguda com a *remaniement parcellaire*) i les de millora de l'entorn i del desenvolupament rural integral (*améliorations foncières intégrales*), ben entès que les primeres es realitzen en el marc més ampli de les segones.

Els experts suïssos són molt diàfans, a aquest respecte. Així, el *Service des Améliorations Foncières*⁹⁸ defineix el *remaniement parcellaire* limitant-lo al concepte de concentració parcel·laria pròpiament dita, tot dient que "*est une opération purement géométrique consistant à regrouper les parcelles d'un même propriétaire, à créer des formes plus favorables, à réduire les distances entre la ferme et les terres, avec pour objectif une utilisation rationnelle du sol*"⁹⁹.

Idèntica claredat conceptual manifesta el professor suïss SCHNEIDER¹⁰⁰ en el seu curs de CP, en el qual ensenya que "*le remaniement parcellaire est une répartition rationnelle entre les mêmes propriétaires des terres comprises dans un périmètre formant une unité économique et géographique, en vue d'une meilleure utilisation du sol*". Això és realment la CP, sense perjudici de què s'hi pugui aprofitar l'avinentsa per a fer altres operacions de millora de l'entorn i de desenvolupament rural.

Les altres actuacions que ALARIO TRIGUEROS presenta com una segona concepció de la CP vigent a Suïssa es corresponen realment amb el concepte més ampli de les que s'hi anomenen *opérations d'améliorations foncières*. Ben entès que, com diu el propi SCHNEIDER, "*le remaniement parcellaire ... est la mesure d'améliorations foncières la plus complète pour un territoire ...*", el que no es pot fer es prendre - com fa l'esmentada geògrafa - el tot (que en aquest cas serien les "*améliorations foncières*") per la part (que aquí seria el "*remaniement parcellaire*" o CP pròpiament dita).

Amb el que sí que estem d'acord del plantejament d'ALARIO TRIGUEROS és amb el raonament de CHIFELLE¹⁰¹ que ella porta a col·lació, mitjançant el qual es palesa la gran importància que pot arribar a tenir la CP, desenvolupada en el marc de les actuacions d'ordenació global del territori: "*La C. P. es - diu textualment - casi la única medida que permite actualmente crear zonas agrícolas absolutas (sólo aquellas sobre las cuales solamente se autorizan construcciones de uso agrícola, silvícola o de interés público) y garantizar su perpetuidad frente al empuje urbano*".

Com reconeixen les autoritats suïsses en la matèria en un dels seus estudis oficials¹⁰², les esmentades operacions, que inicialment tenien un caire estrictament agrari, han evolucionat

⁹⁷ Vid. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 19. Segons aquesta geògrafa, a Suïssa, "coexisten, en cierto modo, dos tipos de concentraciones. Uno, que se limita exclusivamente a la reordenación espacial de las parcelas, tipo éste predominante en los primeros años de vigencia de la ley. Otro, que implica una verdadera ordenación del territorio, sobre todo en el caso de que se realice en función del establecimiento de alguna nueva red de infraestructura sobre un espacio determinado (autopistas ...)".

⁹⁸ Vid. Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, op. cit., p. 26.

⁹⁹ Podria semblar que aquest és un concepte excessivament restrictiu de la CP, però cal tenir en compte que, com diu el mateix *Service des Améliorations Foncières*, "*le remaniement parcellaire est généralement accompagné d'équipements ruraux*", amb la qual cosa, a la pràctica, es poden arribar a fer totes les actuacions que s'inclourien en el més ampli dels conceptes de concentració.

¹⁰⁰ Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., p. 2 i 3.

¹⁰¹ Frédéric CHIFELLE, *Le remembrement parcellaire au service de l'aménagement régional. Le cas de la Suisse*, "Annales de Géographie", núm. 444, 1973, p. 39.

¹⁰² Vid. Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER et al., op. cit., p. 5.

històricament, eixamplant el seu camp d'actuació. És per això que hom pot dir, com es declara en l'estudi de referència, que *"aujourd'hui ... le champ des améliorations foncières s'est étendu: il comporte la réalisation de projets d'ensemble qui ont pour but de maintenir, d'aménager et de mettre en valeur l'espace rural dans son intégralité"*.

Dins d'eix objectiu de revalorització de l'espai rural, les mesures de protecció del medi ambient, la natura, el paisatge, i, en definitiva, l'entorn natural, adquireixen - a Suïssa, com a la resta dels països més avançats en aquest àmbit - una importància cabdal. Els estudis d'impacte ambiental hi han esdevingut una de les mesures habituals en totes les actuacions de CP.

En tots els processos de CP (immersos normalment en processos més amplis de reformes estructurals del món rural) en els que les obres abasten més de vint hectàrees, es necessita - com ens ensenya SANDOZ¹⁰³ - el corresponent estudi d'impacte ambiental. Quan això s'esdevé, es duu a terme una avaluació global del territori afectat. HIESTAND, KURATLI, MEYER i altres autors¹⁰⁴ en fan esment, tot indicant que es tracta d'una *"évaluation globale du projet quant à sa compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement peut s'effectuer sur la base de l'état initial (inventaire du paysage), de l'état après l'AF (plan du paysage), de l'optimisation du projet, de la charge subsistante, des améliorations, des mesures de compensation et des mesures complémentaires"*.

Quant a la importància que els poders públics suïssos atorguen a la CP, val a dir que, no sols l'han demostrada amb els més de cent anys que s'hi fan aquest tipus d'actuacions, sinó que, a més a més, hi continuen abocant tota mena de recursos, i els seus principals responsables, com ara HELBLING¹⁰⁵, en continuen proclamant les excel·lències i la garantia del seu pervindre.

Front als escassos mitjans que les nostres administracions dediquen a casa nostra a les actuacions de CP, és de justícia portar aquí a col·lació el fet de què, ja als anys cinquanta, l'aleshores responsable del *Servicio de Concentración Parcelaria*, BENEYTO SANCHÍS¹⁰⁶ reconeixia la generositat dels mitjans que hi abocaven les autoritats helvètiques, tot dient: "Técnicamente utilizan la fotogrametría aérea, emplean maquinaria muy moderna para construcción de caminos y obras, y conceden una gran importancia a la formación del personal técnico especializado".

Quan les nostres autoritats entenguin tant bé com les suïsses - ni que sigui amb decenes d'anys de retard - l'alta rendibilitat social i econòmica d'aquesta millora estructural la situació canviarà radicalment a Espanya, entre altres coses, perquè és una de les millors maneres d'optimitzar els - sempre escassos - recursos públics, especialment si es té en compte que ara per ara també hi ha la possibilitat del cofinançament de l'UE, com ha quedat dit.

¹⁰³P. SANDOZ, *Amélioration integrale ...*, op. cit., in totum.

¹⁰⁴Othmar HIESTAND, Bernhard KURATLI, Jean-Paul MEYER et al., *Étude de l'impact sur l'environnement (EIE) lors d'améliorations foncières*, "Informations concernant l'étude de l'impact sur l'environnement", núm. 3, Berna, 1990, p. 18.

¹⁰⁵Per tots, F. HELBLING, *L'amélioration des structures ...*, op. cit., p. 270 i 275. Aquest cap del *Service fédéral des améliorations foncières* declara sense embuts la seva confiança en el pervindre de les actuacions públiques de millora de les estructures agràries en general (entrè les que s'inclouen, com hem dit, les actuacions de CP), bo i manifestant que *"les mesures destinées à l'amélioration des structures agricoles garderont toute leur importance à l'avenir"* i que *"à l'avenir aussi, des améliorations des structures seront nécessaires et cela dans une assez grande envergure"*. El mateix explica el motiu de la confiança en la continuïtat de la institució, a curt i a llarg termini: *"Elles sont, à long terme, le moyen le plus efficace pour diminuer les frais de production et pour faciliter le travail physique des agriculteurs"*.

¹⁰⁶Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 72.

CAPÍTOL II

REGULACIONS EMERGENTS DE LA CP

I. EL REMEMBREMENT DES BIENS RURAUX DE LUXEMBURG

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

En aquest petit país, les primeres concentracions "oficials" no van arribar fins després de la promulgació de la Llei de 25 de maig de 1964, sobre concentració dels béns rurals. Així ho ha admès la doctrina majoritària ¹ i ho ha acabat reconeixent explícitament la mateixa Administració gestora luxemburguesa, en la seva Memòria d'actuacions de l'any 1990², quan, després de comentar la revolada empresa per la CP a Alemanya, França i Bèlgica, indica que, "*au Luxembourg, il démarrait avec un certain retard en 1965*" (any de creació de l'*Office National du Remembrement*, organisme gestor de la CP a Luxemburg). Val a dir que aital retard en l'assumpció de la institució no es justifica per la inexistència de problemes de dispersió parcel·lària, sinó que, ben al contrari, es va produir a desgrat de què "*le parcellement des terres était considéré comme une grande entrave à l'amélioration de la productivité*".

El problema, per tant, ja hi era molt abans de la llei de 1964, raó per la qual entenem que la seva tardana introducció en l'ordenament jurídic luxemburgués només s'explica per una poc justificable manca de mentalització dels poders públics. De fet, la iniciativa privada s'hi va avançar, com reconeix la pròpia *Office National du Remembrement*, la qual, en la seva Memòria d'actuacions de 1991³, constata que, "*déjà avant la promulgation de la loi de 1964, plusieurs projets de remembrement conventionnel furent entrepris ...*". Cita com a exemples d'aquestes experiències concentradores d'iniciativa privada les dutes a terme a les *sections* de Longsdorf, Mertert, Givenich, Walsdorf, Roodt, Binsfeld, Olm, Roodt/Rédange i Huttange, per bé que remarca que només reeixiren totalment les concentracions de les cinc primeres, i que la superfície total concentrada ni tan sols arribava a les 450 hectàrees.

Quant als antecedents normatius, hem de deixar constància de què la primera regulació de la CP al Gran Ducat de Luxemburg data de l'any 1947, en el decurs del qual s'hi va crear una comissió parlamentària, amb l'encàrrec específic d'elaborar un avantprojecte de llei sobre concentració parcel·lària, extrem que confirma LEEUW ⁴. Els treballs d'aquesta comissió no van tenir repercussió en el dret positiu fins que, molts anys després, fou promulgada la Llei de 25 de maig de 1964, que va introduir la institució de la CP en l'ordenament jurídic luxemburgués.

La incorporació al món de la concentració ha estat, doncs, molt recent. Val a dir, però, que, gràcies a aquest retard, la legislació luxemburguesa - com la de Bèlgica, país que també s'ha incorporat al món de la CP durant la segona meitat del segle XX - s'ha pogut estalviar el llarg camí dels països més veterans en aquest tipus de regulacions. El resultat ha estat que ja s'hi ha aplicat des d'un primer moment la modalitat més moderna de la concentració, incorporant-hi les noves comeses exigides pel desenvolupament rural integrat i sostenible.

¹ Vid., per tots, Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 103, el qual ja advertia que "en esta materia de concentración parcelaria, el Gran Ducado de Luxemburgo acusa cierto retraso con relación a sus compañeros del Mercado Común". Certament, ha estat, juntament amb Portugal, un dels darrers països comunitaris a incorporar-se al món de la CP.

² *Office National du Remembrement, Memòria d'actuacions. 1990*, op. cit., p. 94.

³ Vid. *Office National du Remembrement, Memòria d'actuacions. 1991*, op. cit., p. 112 i 113.

⁴ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 103.

Per altra banda, cal deixar constància de què, a diferència del que s'ha esdevingut a Espanya, el legislador luxemburgués s'ha preocupat insistentment de mantenir actualitzada la normativa reguladora d'aquesta institució, mitjançant altres normes que l'han anat adaptant a les exigències de cada moment. Cal esmentar en aquest sentit les modificacions introduïdes per aquestes tres lleis posteriors:

- Llei de 25 de febrer de 1980, relativa a l'estatut del personal de l'organisme responsable de la CP, l'anomenada "*Office National du Remembrement*".

- Llei de 13 de juny de 1994, de modificació de la Llei de 25 de maig de 1964 sobre la concentració parcel·lària.

- Llei de 6 d'agost de 1996, també de modificació de la llei de 1964.

2. Estat actual del *remembrement des biens ruraux* luxemburgués

2.1 Règim jurídic vigent

A hores d'ara, la institució jurídica de la CP es regeix pel següent bloc normatiu:

2.1.1 Normativa legal

Segueix regint-hi la Llei de 25 de maig de 1964, sobre la concentració parcel·lària, ben entès que la seva redacció originària ha estat modificada successivament per les esmentades lleis de 25 de febrer de 1980, 13 de juny de 1994 i 6 d'agost de 1996. Actualitzada adientment per aquestes tres normes jurídiques, eixa legislació bàsica ha esdevingut francament paradigmàtica, essent digna d'imitació per qualsevol país que vulgui disposar d'una regulació moderna, efectiva i alhora respectuosa amb els drets dels ciutadans i amb l'entorn natural de les zones objecte de concentració.

La llei preveu tres tipus de CP: l'anomenat "*échange à l'amiable d'immeubles ruraux*" (arts. 46 i 47), el "*remembrement conventionnel*" (arts. 13 i 14) i el "*remembrement légal*" (arts. 15 a 45). El "*remembrement légal*" (en tot cas) i el "*remembrement conventionnel*" (quan s'escau) es duen a terme sota la direcció de l'*Office National du Remembrement*.

El "*remembrement légal*" s'articula mitjançant els següents tràmits procedimentals:

- Fase prèvia, en la qual s'inclouen les següents operacions preparatòries: la delimitació del perímetre, la investigació de la propietat (sempre en base al Cadastre), una enquesta prèvia amb el resultat de les dues operacions anteriors i una assemblea general, en el si de la qual s'ha de votar sobre la procedència de la concentració proposada (que només serà executada si hi voten a favor la majoria dels propietaris, ben entès que també han de ser titulars de la meitat de la superfície afectada). L'inici d'ofici hi és, doncs, pràcticament descartat⁵.

- Autorització de l'inici de la concentració, pel corresponent decret.

- Classificació de les terres, seguida d'una (o dues, si calen, en funció de les al·legacions que s'hi presenten) enquesta pública sobre el seu resultat.

- Fase de reorganització de la propietat, que inclou la corresponent consulta als propietaris afectats (full de suggeriments), els anomenats "*avant-projet de remembrement*" (equivalent al nostre projecte de concentració) i "*projet définitif*" (similar al nostre acord de concentració) - cada un dels quals va seguit de la corresponent enquesta pública - i la presa de possessió de les finques de reemplaçament.

- Actualització de les dades cadastrals, d'acord amb la CP realitzada.

⁵Des de la reforma aprovada per Llei de 13 de juny de 1994, també es pot decretar d'ofici l'inici de la CP, d'acord amb el nou article 19 bis, quan està motivada per la propera construcció de grans obres d'infraestructures, com ara autopistes o línies ferroviàries.

- Redacció i protocol·lització de l'acta de reorganització de la propietat, anomenada "*Acte notarié de remembrement*".

- Realització de les obres connexes a la CP. Prèvia negociació amb els propietaris i amb les *communes* o ajuntaments afectats, s'hi poden afegir des dels anomenats "*travaux de génie rural*" (que inclouen la renovació de la xarxa de camins i desguassos, drenatge de terrenys humits, aterrossaments i altres millores de les finques, conduccions d'aigua, etc.) fins als treballs de millora de l'entorn natural i del paisatge (incloent-hi la plantació d'arbres i arbustos), d'acord amb el corresponent estudi d'impacte ambiental (que, des de la reforma aprovada per Llei de 13 de juny de 1994, és obligatori en tots els processos de CP).

La legislació que ens ocupa permet aprofitar aquestes actuacions públiques per a introduir altres millores en la zona de concentració: de bell antuvi, l'art. 2 preveu com a objectiu prioritari la realització de la CP pròpiament dita ("*Le remembrement tend à améliorer les biens-fonds en constituant, par un nouveau lotissement, des parcelles ayant de plus grandes surfaces, des formes mieux adaptées aux façons culturales et des accès indépendentes*"), per a afegir-hi tot seguit la possibilitat d'altres millores territorials ("*le remembrement peut être accompagné de la création et de l'aménagement de chemins, de voies d'écoulement d'eau et de travaux d'amélioration foncière tels que travaux d'assèchement, d'irrigation, de nivellement, de défrichement et autres ouvrages connexes*"). D'aquesta manera, amb motiu de la CP, es poden fer totes les millores necessàries per a la zona.

Quant a l'objecte material de la concentració luxemburguesa, coincidim amb LEEUW⁶ en l'apreciació de què la CP s'aplica, en principi, als terrenys de les explotacions agràries. Així ho estableix efectivament l'art. 3.1 de la llei; però hem de puntualitzar que la legislació luxemburguesa no és tan primmirada com l'LRDA, en aquest aspecte, ja que l'art. 4 també preveu la possible inclusió (prèvia la conformitat dels interessats) d'altres immobles, com ara edificis i terrenys que n'estan afectes, i, en general, tots els immobles que, per raons d'ús o per la seva destinació especial, no poden beneficiar-se de la CP.

Pel que fa als subjectes, hi ha diverses remarques a fer: en primer lloc, la legislació luxemburguesa afavoreix la participació dels afectats fins a l'extrem de què són ells mateixos, reunits en la corresponent assemblea general, els que decideixen sobre l'inici de la CP en la seva zona; en segon lloc, tots ells queden constituïts en una associació - *par l'effet de la loi*", com puntualitza l'art. 9 -, òrgans de la qual són l'assemblea general i l'anomenat "*collège de syndics de l'association syndicale de remembrement*", integrat per cinc membres elegits per l'assemblea; finalment, també hi ha una "*commission locale*", que (a diferència de la CLCP espanyola, que està excessivament burocratitzada), no compta amb cap funcionari, sinó tan sols amb tres membres designats pel "*collège des syndics*" (per tant, participants de la CP) i dos més designats per la Cambra Agrària de la zona, que cal entendre que no han d'estar afectats per la CP, puix que l'art. 12 especifica que han d'ésser triats "*parmi les personnalités paysannes de la région spécialement compétentes*".

Pel que fa a la regulació dels decrets mitjançant els quals s'inicia cada procés de CP, crida l'atenció que aquesta norma inicial (com succeeix amb la resolució administrativa inicial prevista en la regulació espanyola del procediment específic de les CP de caràcter privat, però no en el procediment ordinari) no autoritza l'inici de les actuacions, sinó - molt coherentment, perquè abans ja s'han fet les operacions prèvies, que, val a dir-ho, hi tenen un abast superior als tràmits previs que preveu l'LRDA - la prossecució del procediment: "*Un règlement d'administration publique décide, s'il y a lieu, de donner suite au projet de remembrement adopté par l'assemblée générale*". Es confirma així l'alt protagonisme que el legislador luxemburguès reconeix als participants, que són els qui realment decideixen iniciar la CP, de manera molt diferent al que s'esdevé a Espanya, on l'assemblea general no es convoca fins que el decret de CP ja està datat i beneït.

La investigació de la propietat es fa en base a les dades cadastrals: "*L'apport en superficie de chacun des intéressés à l'intérieur du périmètre de remembrement*" - preceptua l'art. 5 - *sera fixé en prenant pour base les indications cadastrales des propriétés et, en cas de*

⁶Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 103.

bornage, la contenance relevée dans ce bornage".

D'acord amb l'art. 24, la classificació - que pot ser realitzada directament per la pròpia Administració gestora o mitjançant *outsourcing* - es fa pel valor de productivitat de les terres (que, segons l'art. 6, és el que s'ha de tenir en compte també a l'hora de fer la reordenació).

Finalment, la nova ordenació de la propietat es fa igualment en base a criteris de productivitat, ben entès que hi ha d'haver una deducció sobre les aportacions, per a les obres d'interès general. L'art. 6 estableix ambdues previsions legals, disposant a l'efecte que *"la nouvelle distribution des terres se fera de manière à attribuer à chaque propriétaire une superficie équivalente en valeur de productivité à celle des terres possédées par lui dans le périmètre des biens à remembrer, déduction faite de la surface nécessaire aux chemins, voies d'écoulement d'eau et autres ouvrages connexes"*.

Observis que aquesta deducció coincideix, *mutatis mutandi*, amb la que estipula l'art. 202.2 de l'LRDA. En canvi, no s'autoritza la deducció de fins al 3 % del valor de les aportacions que preveu l'art. 202.1 del mateix text refós "para el ajuste de adjudicaciones". Considerem d'allò més encertada aquesta mesura luxemburguesa (puix que, com al seu lloc argumentarem, l'esmentada deducció que es practica a Espanya és de molt dubtosa legitimitat), com també considerem un altre gran encert que l'art. 19 bis de l'LCP-LUX prevegi explícitament la indemnització de totes les deduccions que efectivament es practiquin. Cal recordar que el fet de no haver-ho previst així explícitament el nostre legislador ha permès que s'estengués a Espanya una anòmala praxi administrativa, ara desautoritzada per la jurisprudència del TS, consistent en la no indemnització d'eixes deduccions.

2.1.2 Normativa reglamentària

La Llei de 25 de maig de 1964, degudament actualitzada per les lleis posteriors ja esmentades, ha estat desplegada per les següents normes reglamentàries:

- Reglament granducal de 14 de desembre de 1965, pel qual es fixa la participació financera de l'Estat en les actuacions de CP.

- Reglament granducal de 14 de desembre de 1965, pel qual es defineixen les funcions del president de l'*Office National du Remembrement des Biens Ruraux*.

- Reglament granducal de 14 de desembre de 1965, pel qual es determina el mode de designació, per part del col·legi de síndics de l'*association syndicale de remembrement*, de tres delegats per a la comissió local, alhora que es determina el funcionament de l'esmentada comissió.

- Reglament granducal de 6 de desembre de 1971, pel qual es determinen les modalitats del control de la gestió financera del *Fonds de remembrement des biens ruraux*, per part de la *Chambre de comptes*.

- Reglament granducal de 26 de setembre de 1973, pel qual s'estableix la tarifa d'honoraris dels notaris per les actes de CP.

- Reglament granducal de 3 d'abril de 1989, relatiu a l'estatut del personal de l'*Office National du Remembrement*.

2.2 Configuració actual de la institució

En aquest context, l'Administració gestora compta amb la participació directa i l'assessorament de les associacions sindicals de CP, creades *ex lege* i integrades no sols pels propietaris, sinó per tots els titulars de drets i situacions jurídiques que puguin resultar afectats per les actuacions. A aquest objecte, l'art. 9 de l'LCP-LUX disposa textualment: *"Par l'effet de la loi, sont constitués en association syndicale de remembrement, les propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers des terres situées dans un périmètre de remembrement légal"*.

Després de 25 anys d'experiència en la matèria, les autoritats luxemburgueses no dubten a remarcar els avantatges de la CP, de la qual proclamen les excel·lències, constatant que, amb aquestes actuacions, no sols s'han modificat profundament les estructures agràries, sinó que, gràcies a la racionalització propiciada per la concentració, hi ha augmentat considerablement la productivitat agrícola. Tant és així que, a començaments dels anys noranta, ja es podia dir que - tot i la reduïda superfície del Gran Ducat de Luxemburg - *"la production agricole commune excède de loin les besoins internes pour pratiquement tous les produits"*⁷.

Pel que fa a les noves comeses que - en la nova concepció de la CP que aquí venim propugnant - s'haurien d'incorporar a aquesta millora, cal remarcar que la redacció vigent de l'art. 1 de l'LCP-LUX (introduïda per la Llei de 13 de juny de 1994) ja fa esment de què també s'ha d'emprar la CP per a *"porter atteinte au milieu naturel"*. Més encara, els actuals responsables de l'Administració gestora consideren que s'haurien de completar els objectius de la institució, per tal d'obrir-la encara més al conjunt de les necessitats del món rural, aprofitant aquesta millora per a millorar l'entorn natural i el desenvolupament integral de la zona afectada. A aital objecte, els responsables de la CP s'emmirallen en el *modus agendi* de la CP alemanya, bo i remarcant-hi com el Servei de CP d'Alemanya han esdevingut els autèntics coordinadors de totes les actuacions de desenvolupament rural que s'hi duen a terme, perquè la concentració s'hi considera com una part integrant de la política general del desenvolupament rural.

De moment, l'*Office National du Remembrement* no té una funció tan important com la que gaudeix l'Administració gestora de la CP a Alemanya, però ja està present en totes les actuacions que afectin les estructures agràries, com ara la construcció d'autopistes i altres obres d'infraestructures que es desenvolupin en el món rural, i, a més a més, està autoritzada per a adoptar tota mena de mesures de protecció de la natura, al qual objecte pot delimitar les zones protegides i adoptar millores de l'entorn natural (afilerament d'arbres i bardissa, creació de petits boscos, etc.), mirant sempre de no perjudicar els interessos legítims dels pagesos de la zona.

Finalment, també s'hi preveu el procediment específic de les CP de caire privat, regulat en els arts. 13 i 14, la vigent redacció dels quals fou introduïda per la Llei de 6 d'agost de 1996, de modificació de la Llei de 25 de maig de 1964.

Val a dir que l'*Office National du Remembrement* no manifesta una especial predilecció per aquesta modalitat de CP. Així, en la seva Memòria d'actuacions de l'any 1991⁸ - després d'analitzar les experiències d'altres països i de constatar que, a Luxemburg (a l'inrevés del que s'ha esdevingut a Alemanya i a França), en el decurs dels darrers 40 anys, només s'han concentrat 600 hectàrees per aquesta via procedimental - arriba a la conclusió de què, de cara a l'avenir, no cal dedicar-hi massa esforços ni recursos financers. S'aporta a l'efecte l'argument de què, front al principal avantatge de la concentració privada - la simplicitat i rapidesa del procediment -, la necessitat d'adoptar tots els acords per unanimitat apareix com el gran inconvenient que ha fet fracassar la major part dels processos que s'han endegat per aquesta via. I és que l'experiència luxemburguesa està plagada de concentracions privades fracassades perquè algun dels afectats hi ha presentat objeccions. En tot cas, l'Administració gestora arriba a la conclusió de què *"le remembrement conventionnel ne peut pas porter sur de grandes superficies ni concerner beaucoup de propriétaires"*, puix que l'experiència demostra que *"tels projets seraient voués à un échec quasi certain"*. La qual cosa no vol dir que l'esmentat organisme es negui a col·laborar en els processos de CP privada. Ben al contrari, els brinda els seus bons oficis, així com els de l'administració cadastral.

Pel que fa a la vessant pràctica de la CP luxemburguesa, les dades estadístiques que recopilem tot seguit (basades en la informació que ens ha estat feta a mans la pròpia Administració gestora) ens poden donar una idea bastant exacta de com es desenvolupen

⁷ Vid. Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions. 1990, op. cit.*, p. 94.

⁸ Vid. Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions. 1991, op. cit.*, p. 112 i 113.

aquestes operacions al Gran Ducat:

- Promoció de la CP (primers contactes i reunions informatives): 2 al 1991, 8 al 1994 i 2 al 1995.
- Sol·licituds presentades: 1 al 1991, 1 al 1992, 4 al 1993, 3 al 1994 i 2 al 1995.
- Inici de les actuacions preparatòries (inclouen delimitació del perímetre, investigació de la propietat, enquesta sobre la utilitat de la CP i assemblea general de propietaris): 1 al 1990 i 1 al 1994.
- Decret de CP: 1 al 1990, 1 al 1994 i 1 al 1995.
- Enquesta sobre la classificació: 1 al 1991, 2 al 1992, 4 al 1994 i 1 al 1995.
- Consulta als propietaris afectats i presentació de fulls de suggeriments: 1 al 1991, 4 al 1994 i 1 al 1995.
- Avantprojecte (equivalent al nostre projecte de CP): 1 al 1991, 5 al 1994 i 1 al 1995.
- Enquesta de l'avantprojecte: 1 al 1991 i 3 al 1994.
- Projecte definitiu (equivalent al nostre acord de CP): 1 al 1991 i 1 al 1995.
- Enquesta del projecte definitiu: 1 al 1995.
- Presa de possessió provisional: 1 al 1992 i 2 al 1995.
- Presa de possessió definitiva: no se n'ha fet cap al període analitzat.
- Renovació del Cadastre: 4 al 1990, 5 al 1991, 3 al 1992, 2 al 1993, 3 al 1994 i 3 al 1995.
- Acta notarial (equivalent a la nostra acta de reorganització de la propietat): 6 al 1992 i 1 al 1993.
- Cloenda d'actuacions, amb execució d'obres connexes a la CP: 2 al 1990, 5 al 1991, 4 al 1992, 4 al 1993, 2 al 1994 i 3 al 1995.

No ha d'estranyar l'escàs nombre d'actuacions que es duen a terme cada any, perquè ens estem referint a un Estat amb una superfície concentrable força reduïda. D'altra banda, les dades que venim de resumir es refereixen únicament al que s'hi anomena *remembrement legal* (que equivaldria al nostre procediment ordinari o universal). S'hi haurien d'afegir les relatives al "*remembrement conventionnel*", del qual també hi ha hagut algunes experiències als anys 1993 (un expedient endegat i un altre d'abandonat), 1994 (dos expedients en curs) i 1995 (un expedient clos amb la presa de possessió de les finques de reemplaçament).

Finalment, cal recordar que la CP luxemburguesa - com la de tots els països comunitaris - està cofinançada per l'UE ⁹.

II. L'EMPARCELAMENTO RURAL DE PORTUGAL

⁹Bona prova dels ajuts financers de l'UE a la CP luxemburguesa és la "Decisión 97/318/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Francia" (DOCE núm. L 146, de 5.6.1997). Segons que expressa aquesta norma comunitària, "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

Portugal tampoc no es lliura de la doble problemàtica plantejada pel minifundisme i la dispersió parcel·lària, com indiquen aquestes dades estadístiques recopilades per SANZ JARQUE de les publicacions

oficials de la FAO¹⁰: un promig d'entre 1,1 i 10 parcel·les per explotació, i una superfície mitjana per parcel·la de 0,2 a 10 Ha. No són unes dades especialment preocupants, si les comparem amb les d'altres països analitzats (i inclús del nostre); però la creixent globalització de l'economia força tots els Estats a cercar la manera d'optimitzar els recursos dels quals disposen les explotacions agràries, reduint-hi les despeses de producció.

Vet aquí per què, a la fi Portugal - després de molts anys de numantines resistències a la seva introducció¹¹ - també s'ha vist obligat a afegir-se a la llarga llista de països on es practica la CP, per bé que ha estat un dels països que més tard s'ha incorporat a aqueixes tasques de millora de les estructures agràries. De fet, com reconeixen PALACIOS AYECHU¹², ALARIO TRIGUEROS¹³ i la doctrina contemporània en general, no hi va haver concentracions fins ben entrada la segona meitat del segle XX.

Als anys seixanta, es va aprovar l'anomenat "II Plan de Fomento", en el qual ja es preveia la CP d'unes sis mil hectàrees en el termini de quatre anys. I així es va fer efectivament, com constata SANZ JARQUE¹⁴, quan es refereix a la preparació, per part de l'anomenada "Junta de Colonització Interna", de sengles concentracions a les zones de Praga, Oporto, Coimbra, Braganza y Santarem.

Pel que fa als antecedents normatius, hem d'assenyalar que l'entrada de la CP a Portugal és posterior inclús a la seva introducció en l'ordenament jurídic espanyol, ja que es va fer per Decret-llei de 21 d'abril de 1960.

Eixa regulació inicial fou aviat substituïda per l'establerta, a nivell legal, per la Llei núm. 2115, de 14 d'agost de 1962, desplegada tot seguit a nivell reglamentari pel Decret núm. 44.647, de 26 d'octubre de 1962.

A l'any 1976, es va aprovar el vigent text constitucional, en el qual (i aquest detall és absent de la nostra Constitució) s'encomana expressament als poders públics la realització d'actuacions de CP.

Finalment, cal esmentar que, a l'any 1988, hi va haver una reforma en profunditat de la legislació ordinària de la institució, essent substituïda la normativa precitada per les normes que ens disposem a comentar tot seguit.

2. Estat actual de la CP a Portugal

2.1 Escassa i defectuosa implantació de la CP a Portugal

A Portugal, no s'acostumen a dur a terme actuacions públiques de CP aïlladament considerades (com es fan a Espanya), sinó que el més habitual és que aitals actuacions s'incardinin en el marc de reformes estructurals de molt més abast.

És en aquest context globalitzador - en el qual la CP apareix com una eina més de la política de desenvolupament rural integrat i sostenible - que adquireixen ple sentit les paraules d'ALARIO TRIGUEROS¹⁵, quan, fent especial esment de les actuacions

¹⁰ Vid. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 22.

¹¹ Aquesta sembla ser també l'opinió de Miguel BUENO, op. cit., p. 154, quan assegura que, "en países de Latinoamérica o en Portugal, donde la concentración parcelaria es tan necesaria ... como en España, no ha podido prosperar esta medida por ser considerada por los grupos conservadores en el poder como una brecha abierta en el sagrado derecho de la propiedad".

¹² María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 78.

¹³ Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 24 i 25.

¹⁴ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 26.

¹⁵ Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 25.

practicades a la Vall del Mondego, sentència que "los pocos ejemplos (que) se han llevado a cabo, se han realizado formando parte de un conjunto de medidas más amplio (transformación en regadío, saneamiento ...) con el objetivo de conseguir mejoras del medio rural afectado ...".

Així i tot, cal ressenyar que són poques les actuacions de CP dutes a terme a aquest país ibèric. A més a més, la gestió que s'hi ha realitzat fins ara no sembla complaure gaire a les institucions comunitàries encarregades del seu control. Així, per exemple, l'informe del Tribunal de Comptes de Luxemburg de data 12 d'octubre de 1995¹⁶ arriba a la decebedora conclusió de què "los principales puntos débiles detectados pueden resumirse de la manera siguiente: i) avance muy lento en la aplicación de las medidas consideradas urgentes de la concentración parcelaria con una sola medida ejecutada hasta la fecha y un coste medio por hectárea significativamente más elevado que los importes previstos para proyectos más complicados". És a dir, que s'hi treballa poc, amb massa parsimònia i, per si no n'hi hagués prou, amb uns costos injustificadament elevats.

Al nostre parer, resulta poc comprensible que a Portugal es facin tan escasses actuacions de CP, puix que és un país que n'està molt necessitat, per tal d'augmentar la competitivitat de les seves explotacions agràries, que a hores d'ara està molt per sota dels estàndards comunitaris, com reconeixen els mateixos economistes portuguesos¹⁷.

La necessitat de la CP a Portugal ha estat remarcada, d'altra banda, en el punt núm. 9.2.2 del precitat informe comunitari¹⁸. Després de constatar-hi un escàs nombre d'actuacions de CP ("Se observó una reducción aún mayor en la aplicación del programa de 1993, puesto que el informe de ejecución sólo indicaba que se habían iniciado 20 acciones de las 70 previstas en un principio"), es comenta que "esta importante reducción de actividad es sorprendente teniendo en cuenta la necesidad generalmente reconocida de una concentración parcelaria en Portugal, especialmente en las regiones del norte". També s'hi analitza la CP duta a terme a la zona de Valença (regió de *Entre Douro e Minho*), asseverant que, per bé que "en general, se observó que el proyecto se había aplicado de manera satisfactoria", i recriminant-hi la precària qualitat de la concentració, al qual objecte s'indica que "se observó que un número considerable de nuevas parcelas tenían una superficie total inferior a una hectárea, lo que reducía la eficacia general de la medida desde el punto de vista del fomento de una explotación mecánica de las parcelas reagrupadas".

És per això que, en el decurs de la nostra visita a la seu de la *Direção Geral de Desenvolvimento Rural, de l'Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural*, vàrem plantejar aquesta qüestió als responsables de les actuacions de CP, rebent com a resposta que es realitzaven tan poques concentracions per un doble motiu: en primer lloc, perquè hi ha molt carinyo a la pròpia terra (el típic valor afectiu, que també ha constatat la nostra jurisprudència); en segon lloc, perquè la manca d'una estructura autonòmica de l'Estat (recordis que el projecte de *regionalização* fou rebutjat en referèndum) dificulta aquest tipus d'actuacions públiques. Al nostre parer, aquests no són uns arguments especialment convinents, puix que l'experiència espanyola demostra que, als temps de l'IRYDA, el valor afectiu de la terra i la manca d'una estructura autonòmica no varen impedir que es practiqués el gran nombre d'actuacions de CP que recullen les publicacions oficials anuals

¹⁶Vid. l'Informe especial nº 4/95 sobre la gestió de la despesa del FEOGA-Orientació a Portugal de 1988 a 1993, aprovat pel Tribunal de Comptes de Luxemburg en data 12 d'octubre de 1995.

¹⁷Segons J. A. Ferrao CASTELO BRANCO, *La agricultura de Portugal (Alentejo)*, "El campo", núm. 129, juliol a desembre de 1993, amb la productivitat actual de les explotacions agràries, "con una superficie media por explotación de 5,2 ha es imposible sobrevivir". Aquestes dades avalen per elles mateixes la necessitat que té Portugal de promoure més actuacions de CP, de manera que hi augmenti la productivitat agrícola, millorant així la situació de l'economia portuguesa - totalment condicionada pel sector agrari, al qual es dedica la meitat de la població activa -, ben entès que "el producto interior bruto por habitante es ... el más bajo de la CE".

¹⁸Una altra norma comunitària que fa esment de la CP portuguesa és la Decisió 97/328/CE de la Comissió, de 23 d'abril de 1997, mitjançant la qual s'aproven els marcs comunitaris de recolzament, els documents únics de programació i les iniciatives comunitàries adoptades en relació amb Portugal, on es declaren susceptibles de finançament comunitari les actuacions de CP d'aquest país, tot remarcant que "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

de l'esmentat organisme autònom, ara extingit.

De totes maneres, encara que l'Administració pública no ha demostrat massa interès per promocionar la implantació de la millora de CP, si més no s'ha de reconèixer que l'*Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas*¹⁹ presta el seu recolzament econòmic als propietaris que en resulten afectats.

2.2 Règim jurídic vigent

2.2.1 Regulació constitucional

A diferència del que s'esdevé a Espanya, la institució jurídica de la CP està recollida explícitament a nivell constitucional, i més concretament en l'art. 95 de la Constitució de la República Portuguesa (quarta revisió, de l'any 1997).

Sota la rúbrica "Redimensionamiento del minifundio", aquest precepte de la Carta Magna disposa: "Sin perjuicio del derecho de propiedad, el Estado promoverá, en los términos que establezca la ley, el redimensionamiento de las unidades de explotación agrícola de dimensión inferior a la adecuada desde el punto de vista de los objetivos de la política agraria, especialmente mediante incentivos jurídicos, fiscales y crediticios a su integración estructural o meramente económica, en especial la cooperativa, o por recurso a medidas de concentración parcelaria". D'aquesta regulació constitucional, s'infereixen els següents criteris inspiradors de la CP lusa:

1r) Les actuacions de CP s'han de dur a terme respectant-hi els drets dels interessats, i molt particularment el dret de propietat, que és el més directament afectat.

2n) S'habilita els poders públics per a dur a terme actuacions de CP a tot el territori nacional (en base, s'entén, a la funció social de la propietat).

3r) S'autoritza el legislador ordinari per a què moduli els termes en els quals s'han de desenvolupar les esmentades actuacions públiques.

4t) S'atribueix a la CP la finalitat de contribuir a la constitució d'explotacions agràries viables, al qual efecte es preveu l'augment de la superfície de conreu.

L'existència d'aquest explícit manament constitucional a favor de la CP fa més difícil d'entendre encara l'escàs interès que l'Administració gestora portuguesa ha demostrat fins ara per les actuacions de CP.

2.2.2 Regulació legal

Després de la reforma de l'any 1988, la regulació de la CP, a nivell de legislació ordinària, té una doble vessant:

1a) A la Regió Autònoma de Madeira, segueix vigent la regulació autonòmica aprovada al seu temps per l'*Assembleia Regional dos Açores*²⁰.

2a) A la resta del territori portuguès, regeixen dues normes de rang legal:

¹⁹ Vid, *ad exemplum*, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, *Aquisição de prédios: arrendatários rurais; tomas a herdeiros directos; Acções de emparcelamento*, IFADAP, 1998, *in totum*, on s'explica què s'ha de fer per a obtenir els crèdits que ofereix aquest organisme oficial, entre els que figuren els relatius al *financiamento de acções de emparcelamento*.

²⁰ Malgrat que la projectada transformació de Portugal en un Estat autonòmic fou rebutjada en referèndum, la regió de Madeira gaudeix, de fa temps, d'una autonomia similar a la de les CA espanyoles. Es per això que l'art. 23 del Decret-Llei 384/1988, de 25 d'octubre, respecta la vigència del règim jurídic de la CP aprovat pel corresponent Parlament autonòmic. Concretament, estableix a aquests efectes que "*a legislação sobre emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos e de explorações agrícolas aprovada pela Assembleia Regional dos Açores mantém-se em vigor nesta Região Autónoma*".

- El Decret-Ilei 384/1988, de 25 d'octubre²¹ (en endavant, LCP-POR/1), que regula les bases del nou règim jurídic de la CP portuguesa, anomenada "*emparcelamento rural*".

- El Decret-Ilei 103/1990, de 22 de març²² (en endavant, LCP-POR/2), que, en compliment del manament que en aquest sentit estableix l'art. 24 de la norma precitada, desplega - també amb rang de llei, cal remarcar-ho, perquè així ho imposa l'esmentat precepte - les bases generals del règim del "*emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos*".

Resseguint l'articulat d'eixes normes legals, arribem a la conclusió que el sistema vigent de la CP lusa es caracteritza pels següents trets definidors.

1r) Causes i finalitats de la CP

La regulació de les causes de la CP lusa és molt més propera a la que aquí proposem que la vigent actualment a Espanya, ja que, a diferència de l'art. 171 de l'LRDA - que només es refereix a la dispersió parcel·lària -, l'art. 1r de l'LCP-POR/1 afegeix a eixa problemàtica algunes de les noves comeses que venim propugnant per a la propera regulació de la concentració. Els punts 2 i 3 disposen que la CP també es pot destinar a la protecció de l'entorn natural ("*poderão também realizar-se operações de emparcelamento com o objetivo de assegurar a conservação da Natureza e o correcto ordenamento do território*") i a potenciar la diversificació econòmica de les zones concentrades ("*considera-se ainda no âmbito do emparcelamento a realização de melhoramentos fundiários e rurais de carácter colectivo que sejam indispensáveis à remodelação predial ou que, realizados simultaneamente com esta, contribuam para a valorização económica da respectiva zona ou para a promoção das populações rurais*"). És de remarcar que, malgrat haver estar aprovades a l'any 1988, aquestes previsions legals sintonitzen fil per randa amb les noves orientacions del Dret comunitari, i més en concret amb els criteris bàsics de l'Agenda 2000, així com amb la nova concepció de la CP ecocompatible, que s'està imposant en els països més avançats d'Europa²³.

2n) Concepte i tipologia de la concentració

A l'estil de la regulació francesa de la CP (per bé que amb substancials diferències, quant al contingut tipològic), l'art. 3 de l'esmentada llei de bases contempla fins a cinc tipus de concentracions, que anomena "*emparcelamento integral*", "*emparcelamento simples*", "*emparcelamento de exploração*", "*redimensionamento de explorações agrícolas*" i "*troca de terrenos e árvores*", la definició i els trets característics dels quals s'inclouen en els arts. 4, 5, 6, 7 i 8, respectivament.

Atenent a eixes característiques exposades pel mateix legislador, es pot dir que, dels cinc tipus d'operacions esmentats, només el primer repon realment al concepte de CP. Cal remarcar que, bo i que el legislador fa esment d'una suposada CP integral ("*emparcelamento integral*"), en realitat s'està referint al que a Espanya coneixem com el procediment ordinari o universal de la CP. Només cal analitzar l'art. 4 per a adonar-se d'aquesta realitat. D'acord amb el punt 1 d'aquest precepte, "*O emparcelamento integral consiste na substituição de uma estrutura predial defeituosa de propriedade rustica por outra que, associada à realização de melhoramentos fundiários, permite: a) Concentrar a área de prédios ou suas parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios, com transferência de direitos, ónus e encargos; b) Aumentar a superfície dos novos prédios mediante a incorporação de terrenos da reserva de terras*".

Totes aquestes operacions caben dins del concepte estricte de la CP que hem exposat més amunt. Per tant, malament s'hi pot parlar d'una "CP integral". Aquest criteri no queda desdit

²¹Decret-Ilei núm. 384/1988, de 25 d'octubre (Diário da República núm. 247, série I, Terça-feira, 25 de Outubro de 1988).

²²Decret-Ilei núm. 103/1990, de 22 de març (Diário da República núm. 68, série I, Quinta-feira, 22 de Março de 1990).

²³L'Administració gestora de la CP luxemburguesa, per exemple, està maldant per l'ampliació de les seves funcions, per tal de poder dedicar-se a millorar el patrimoni natural a les zones de CP (cfr. Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions. 1990, op. cit.*, p. 94).

per l'afegitó del punt 2 ("*Sem prejuízo do objetivo definido no número anterior, o emparcelamento integral visará ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto*"), perquè l'únic que s'hi afegeix és la concentració d'explotacions²⁴, que l'art. 6 regula com una altra de les modalitats de la CP.

3r) Principis de la CP

Escampats per tot l'articulat de l'LCP-POR/1, hi ha tot un seguit de principis informadors de la CP portuguesa, que bàsicament coincideixen amb els que la jurisprudència del TS ha inferit de l'LRDA. Hi destaquen en aquest aspecte els principis de concentració al màxim (art. 3.1.a), de trasllat inalterat de drets i càrregues (arts. 3.1.a i 12.1) - amb les seves inevitables excepcions (arts. 12.3, 12.6 i 18.1, principalment) -, d'equivalència²⁵, de repartiment proporcional de drets i càrregues (art. 11.4). Com a novetat, respecte a la regulació espanyola, s'hi acull el principi d'inici voluntari de la CP, establert en l'art. 16, en els termes ja transcrits.

4t) Iniciativa i formes d'inici de la CP

En una primera lectura, la dicció textual de l'art. 2.1 ("*As operações de emparcelamento são da iniciativa dos particulares interessados, das autarquias locais ou do Estado*") sembla donar a entendre que la CP lusa té, com l'espanyola, una doble forma d'inici: la voluntària (que es correspondria amb l'art. 180 de l'LRDA) i la de l'inici d'ofici (prevista en l'art. 181 de l'LRDA). Aquesta fóra, però, una interpretació errònia, puix que l'únic que està concretant l'esmentat precepte legal és que la iniciativa de proposar la CP pot procedir dels mateixos interessats, de l'Ajuntament que en resultaria afectat o de l'òrgan de l'Administració de l'Estat competent en la matèria (és a dir, la *Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola*), i no que aqueixes institucions puguin iniciar la CP d'ofici.

No s'han de confondre, doncs, les iniciatives amb les formes d'inici. I a aquest respecte, hem d'assenyalar l'exquisit respecte que el legislador lus demostra envers els drets dels afectats per la CP, ja que descarta totalment l'inici d'ofici d'aquestes actuacions públiques, disposant taxativament que "*a realização de operações de emparcelamento carece²⁶ de aprovação maioritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos*".

5è) Òrgans de participació

L'art. 9.1 de la llei que ens ocupa preveu la col·laboració dels interessats amb l'Administració gestora mitjançant dos òrgans de participació, que tenen atribuïdes funcions de més transcendència que les que la legislació espanyola encomana a la CLCP i a la Junta auxiliar de classificació de terres:

- El principal d'aquests òrgans és la "*comissão de trabalho*", a la que l'art. 31 del Decret-lei 103/1990, de 22 de març (LCP-POR/2) encomana funcions tan importants com

²⁴El legislador lus ha terciat de forma magistral en la polèmica entre si és millor la CP (que és la que preveu l'LRDA) o la concentració d'explotacions (per la qual va optar la LARA andalusa). Aquest legislador demostra que sobren les polèmiques al respecte, perquè ambdós tipus de CP són compatibles, i cal que s'executin a l'ensens. Així es preveu a l'LCP-POR/1, que, quan defineix la CP, puntualitza que "*visará ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto*" (art. 4), i, a la inversa, quan defineix la concentració d'explotacions, disposa que s'ha d'executar "*sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples*". És a dir, que ambdues institucions sempre hi van unides, com ha de ser.

²⁵L'art. 11 de l'LCP-POR/1 pregona explícitament el principi d'equivalència ("*Os prédios e as unidades de exploração devem ser equivalentes em classe de cultura e valor de produtividade aos que lhes deiam origem ...*"), alhora que especifica (i això es nota a faltar en la redacció de l'art. 173 LRDA) les deduccions que preveu la pròpia norma legal ("*A equivalência estabelecida nos termos do número anterior não se considera prejudicada quando a diferença não exceder 5 % do valor exacto que deveria ser reatribuído*").

²⁶Hem de puntualitzar, per tal d'evitar equívocs, que el verb portuguès "*carecer*" no significa que no calgui la conformitat dels interessats, sinó ben al contrari, que aquesta conformitat és un requisit ineludible (cfr. Julio MARTÍNEZ ALMOYNA, *Dicionário de português-espanhol*, Porto Editora, Porto (Portugal), 1998).

ara la concreció definitiva del perímetre a concentrar, la classificació, l'avaluació de les millores fetes a les parcel·les aportades a la concentració, la determinació de les millores a introduir en les finques de reemplaçament, així com concreció de totes les obres que s'hagin de fer per al desenvolupament global de la zona concentrada²⁷, decidir els terrenys de domini públic que han de passar a formar part d'eixa espècie de Banc de terres que el legislador lus denomina "*reserva de terras*", etc.

- També s'hi preveu la creació de l'anomenada "*comissão de apreciação*", una mena de comissió deliberadora, la funció principal de la qual - a la vista dels arts. 33 i 37 de l'esmentat Decret-Llei 103/1990 - és l'examen i resolució, en primera instància, de totes les reclamacions que presentin els interessats, en el decurs del procediment de CP. Igualment està habilitada per a emetre els informes que li siguin sol·licitats, així com per a elaborar informes decidits *de motu proprio*.

Un altre aspecte positiu de la regulació lusa de la CP és que aquests òrgans de participació no es dissolen un cop fermes les BD (com preveu l'art. 15.1 de l'LRDA), sinó - com seria més lògic esperar i com aquí proposem que es faci a Espanya- a la fi del procediment²⁸.

6è) Recursos de CP

Dues notes distintives singularitzen el tractament que fa la legislació portuguesa dels recursos del procediment de CP: d'una banda, la legitimació activa per a presentar aquest tipus de reclamacions no es limita als propietaris, sinó que, - segons que estableix l'art. 37.1 del Decret-Llei 103/1990 - abasta també els titulars de tota mena de drets i càrregues que recaiguin sobre les finques objecte de concentració; d'altra banda, els recursos es presenten davant la "*comissão d'apreciação*", que els resol en primera instància, sense perjudici del posterior recurs d'alçada davant el *Director general de Hidráulica e Engenharia Agrícola*.

7è) Destinació de les terres sobrants de la concentració

Un element distintiu de la regulació lusa de la CP, front a l'LRDA, és que les terres sobrants (és a dir, els terrenys que, a la fi de cada procés de CP, queda de la respectiva massa comuna) passen a formar part del Banc de terres, o "*reserva de terras*", a tenor de la lletra a) de l'art. 10.1 del Decret-Llei 384/1988, de 25 d'octubre.

8è) Creació, per imperatiu legal, d'associacions de conservació de les obres

Destaca, finalment - com una altra peculiaritat de la CP lusa, respecte a l'espanyola - l'obligatorietat de la integració dels beneficiaris de la concentració en unes associacions encarregades de la conservació de les obres connexes a la CP. L'art. 17.2 obliga l'Administració gestora a promoure "*a constituição de uma associação ou junta de agricultores que, em representação de todos os beneficiários, assegure a exploração e conservação das obras, salvo se estes deliberarem integrar-se numa associação de beneficiários ja existente*".

En resum, podem concloure que la regulació portuguesa de la CP és relativament moderna i està essencialment adaptada a la concepció comunitària d'aquesta institució com a eina d'un desenvolupament rural integrat i sostenible, ben entès que hi ha altres països comunitaris (com ara, Luxemburg) i extracomunitaris (com ara, Suïssa) que disposen d'unes legislacions encara més recomanables.

²⁷ Aquí es pot reconèixer una altra nota positiva de la regulació portuguesa, puix que demostra que el legislador parteix de la consideració de què - com aquí venim defensant i com s'infereix del Dret comunitari que més endavant tindrem ocasió d'analitzar - la CP és una eina al servei del desenvolupament rural integrat. Aquesta idea subjacent queda ben palesa quan s'encomana a la "*comissão de trabalho*" "*definir os melhoramentos de carácter individual ou colectivo indispensáveis à remodelação predial e os que contribuam para a valorização económica da zona e para a promoção social das populações*".

²⁸ L'art. 29.4 del Decret-Llei 103/90, de 22 de març, preveu que "*as comissões de trabalho e de apreciação dissolvem-se automaticamente após a conclusão das operações de emparcelamento através da titulação e registo dos respectivos resultados*".

III. EL REMEMBREMENT RURAL DEL MARROC

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

Encara que aquest país projecti a l'exterior una imatge de grans extensions desèrtiques, el cert és que és un país que té la seva economia basada essencialment en l'agricultura. El darrer cens agrari que s'hi ha elaborat (el dels anys 1973-1974), reflecteix que hi ha una superfície agrícola útil de 7.231.400 Ha.

Com a la majoria dels països, aquests terrenys rústics pateixen els habituals problemes estructurals derivats del minifundisme i la dispersió parcel·laria. Penseu que cada explotació té un promig de 4.9 hectàrees, distribuïdes en una mitjana de sis parcel·les, a raó de 0,8 hectàrees per parcel·la, d'acord amb les dades estadístiques que ens ha facilitat la pròpia Administració gestora marroquina. És l'exigüïtat d'aquestes parcel·les la que justifica la necessitat de la CP, que hi està considerada la fórmula més adequada per a la millora de les estructures agràries.

L'experiència del Regne del Marroc en matèria de CP és tan curta - o tan llarga, segons com es miri - com la del Regne d'Espanya, atès que aquesta institució es va introduir simultàniament als respectius ordenaments jurídics.

La primera regulació marroquina de la CP es va aprovar pel "*Dahir sur le remembrement*", de 8 de març de 1952, que, com la primera llei espanyola de CP, només era aplicable a una part molt reduïda del territori. En el cas marroquí, s'hi exclou en concretament les zones *non propices à l'irrigation*. Val a dir que l'experiència no fou gens reeixida, com reconeixen els responsables de l'Administració gestora de la CP, que - en un exercici d'autocrítica que considerem força elogiuable - no dubten a desqualificar, en els seus documents de treball²⁹, aquella primera regulació ("*cette législation fût lourde*") i a justificar la necessitat de la reforma legislativa i reglamentària emesa als anys seixanta.

La regulació originària de la CP - derogada amb aquesta reforma - estava constituïda per les següents normes jurídiques:

- *Dahir du 11 Joumada II 1371 (8 Mars 1952), relatif au remembrement rural dans la vallée de l'Oued Farerh.*

- *Dahir du 26 Chaoual 1372 (8 Juillet 1953), relatif au remembrement rural du périmètre irrigable des Triffa.*

- *Dahir du 6 Moharrem 1373 (16 septembre 1953), relatif au remembrement rural du périmètre irrigable de l'Oued-Beht.*

- *Dahir du 7 Kaâda 1373 (8 Juillet 1954), relatif au remembrement rural du périmètre irrigable des Béni-Amir/Beni-Moussa.*

- *Dahir du 11 Ramadan 1374 (4 Mai 1955), relatif au remembrement rural dans le casier de Sidi-Smaïn sis dans le périmètre d'irrigation des Doukkala.*

2. Estat actual de la CP al Marroc

Durant les darreres dècades, la CP marroquina s'ha regit per les normes jurídiques aprovades amb la doble reforma legislativa i reglamentària dels anys seixanta.

La primera onada reformista es va encetar amb la Llei de CP de 30 de juny de 1962 (*Dahir n° 1-62-105 du Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement Rural*), en endavant LCP-MAR, mitjançant la qual s'encapçalà la renovació del règim jurídic de la CP marroquina. Aquesta llei fou desplegada pel "*Décret n° 2-62-240 du 22 Safar 1383 (25 Juillet 1962), portant application du Dahir relatif au Remembrement Rural*".

²⁹Cfr. *Le remembrement rural au Maroc, op. cit.*, p. 1.

La reforma es complementà pocs anys després mitjançant la Llei de 25 de juliol de 1969 - *Dahir n° 1-69-32 de 27 du 19 Joumada I 1389 (25 Juillet 1969), complétant et modifiant le dahir n° 1-62-105 Moharrem (30 Juin 1962), relatif au Remembrement rural* -, desplegada reglamentàriament pel Decret de 25 de juliol de 1969 (*Décret n° 2-69-38 du 10 Joumada I 1389 (25 Juillet 1969), modifiant le Décret n° 2-62-240 du 22 Safar 1382 (25 Juillet 1962) portant application du Dahir relatif au Remembrement rural*).

Anys després, es va introduir una mínima reforma (que només afegí un paràgraf en l'art. 4/bis, introduït per l'esmentat Dahir de 25.7.1969), per la Llei de 2 de gener de 1974 *Dahir, portant Loi n° 1-73-296 du 8 Hija 1393 (2 Janvier 1974), complétant le Dahir n° 1-62-105 deu 27 Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement rural*).

Mitjançant aquesta doble reforma, es va remodelar la institució jurídica de la CP, introduint en el seu règim jurídic novetats com ara aquestes:

1a) S'estén l'àmbit d'aplicació de la CP a tot el territori, incloent-hi les anomenades "zones bour", és a dir, les zones no susceptibles d'ésser transformades en regadiu.

2a) S'agilitza el procés d'elaboració de la norma d'inici, substituint l'inadequat "*Dahir*" (norma de rang legal, que, com a tal, sol tenir un llarg procés d'aprovació) per un "*arrêté ministériel*", d'aprovació més àgil.

3a) Es remodela la concepció legal de la CP, adoptant un posicionament que considerem força encertat: partint de la base del concepte estricta - és a dir, del que realment és en essència la CP - conceptua la concentració com un pas previ necessari per a arribar al desenvolupament rural de la zona, que s'aconsegueix afegint a la CP tot un programa annex d'equipaments, que inclou vies de comunicació, millora de les condicions ambientals, creació de pols d'atracció dins el món rural, lluita contra l'erosió, etc. Tot plegat és el que es denomina un "*remembrement intégrè*".

Partint d'aquesta concepció de la CP com a eina del desenvolupament rural integrat, s'estableix un procediment de CP que es singularitza pels següents trets:

1r) Per a l'elecció de les zones a concentrar, s'estableix un curiós sistema de puntuació, en base als condicionaments que s'hi consideren necessaris per a justificar aquest tipus d'actuacions. Sorprenentment, la dispersió parcel·lària - única causa habilitadora de la CP que preveu l'art. 171 de l'LRDA - és el sisè dels set condicionaments exigits a l'efecte, la qual cosa contradiu la convicció generalitzada de què la CP té com a principal justificació la lluita contra aquest fraccionament dels terrenys de cultiu, i demostra al mateix temps que res no impedeix atribuir a aquesta institució les noves comeses que es considerin necessàries per al desenvolupament de les zones a concentrar.

2n) A diferència del que s'esdevenia amb la regulació inicial, l'LCP-MAR no limita la CP a les zones susceptibles de transformació en regadiu, sinó a tots els terrenys rústics conreables, siguin o no susceptibles d'aquesta transformació. Així sí, amb la regulació vigent, el primer dels condicionaments per a l'elecció de la zona a concentrar és que hi hagi un clima favorable al conreu en secà considerant que s'acompleix aquest requisit quan hi ha una pluviometria superior als 400 mil·límetres per any. No s'hi descarta, emperò, la CP com a actuació prèvia a la transformació en regadiu (art. 1 de l'LCP-MAR), supòsit en el qual el projecte de CP s'ha d'elaborar - com resulta lògic - en funció del corresponent pla de regadius (art. 10.1).

3r) L'inici de la CP es fa a l'inrevés de tot el món: la decisió es pren sempre d'ofici (art. 6), i sols quan ja s'ha decretat la concentració, es promou entre els afectats, per tal d'aconseguir-hi el seu recolzament. És a dir, justament a l'inrevés del que requeririen els més elementals cànons democràtics.

4t) La norma d'autorització de l'inici de la CP no és un decret - com s'esdevé a Espanya normalment -, sinó una ordre del Ministre del ram (actualment, el *Ministre de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole*).

5è) Com a Espanya, la CP marroquina es regeix pel principi de gratuïtat (que, val a dir-ho, no és gens comú a la resta dels països). Això no obsta per a què es practiquin les habituals deduccions - que l'art. 10.1 declara explícitament que no són indemnitzables, contràriament al que per a Espanya ha interpretat el Tribunal Suprem - i per a què els recurrents hagin d'abonar les despeses que generin llurs impugnacions (art. 4).

6è) L'anomenada "*Commission de remembrement*" es distingeix de la CLCP prevista en l'LRDA per les següents característiques diferenciadores:

- Una diferència negativa és que les comissions marroquines són encara menys representatives que les previstes en l'LRDA espanyola (que ja estan excessivament funcionaritzades), ja que només 4 dels seus 13 membres són persones afectades per la CP, i encara aquests 4 estan designats a dit.

- Més positiva resulta, en canvi, l'atribució que s'hi fa a les comissions d'importants funcions relacionades amb la gestió de la CP. A la vista dels arts. 8, 10 i concordants de l'LCP-MAR, aquesta comissió (que s'anomena "*Commission Locale*" quan abasta una sola comuna i "*Commission Mixte*" quan es concentren dues o més comunes a l'hora) és l'òrgan executor de la CP, amb l'assistència tècnica de l'Administració gestora i sens perjudici de les resolucions a adoptar per l'autoritat competent.

- Una altra diferència substancial amb el règim de l'LRDA és que l'esmentada comissió - que a Espanya queda dissolta amb la fermesa de les bases, cosa que ens sembla un greu error des de tots els punts de vista - subsisteix, no ja fins a la fi del procediment (que és el que aquí proposem per al nostre país), sinó inclús després de closa la concentració. Així es dedueix de les previsions dels arts. 8, *in fine* (que li encomana la funció de "*assurer le maintien du remembrement effectué*") i 22 (que li atribueix la competència per a autoritzar, quan escaigui, les segregacions de finques de reemplaçament). Aquesta perllongació en el temps de la comissió s'assembla molt a la previsió establerta pel legislador lus (en aquest cas, no per a la CLCP, sinó per a l'associació de partícips creada a l'efecte *ope legis*), que obliga a constituir una associació per a la conservació de la concentració.

7è) La regulació del dret a la tutela judicial efectiva deixa molt que desitjar, atès que els acords de la "*Commission de remembrement*" només poden ésser impugnats davant la "*Cour Suprême*" (art. 12), i, a més a més, el termini per a la impugnació del "*Projet de remembrement*", document cabdal similar al nostre acord, amb el que clou la CP, és de sols 15 dies (art. 11), cosa que no afavoreix l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

8è) La reordenació fundiària de la zona es realitza (i en aquest aspecte el legislador marroquí sintonitza amb els criteris hermenèutics de la nostra jurisprudència majoritària) en base als principis d'equivalència entre parcel·les aportades i finques de reemplaçament, sens perjudici de les deduccions previstes legalment (art. 10.1 i 2), finca única (l'art. 10.3 imposa aquest principi amb més contundència que en l'art. 173 de l'LRDA, puix que només permet l'atribució de més d'una finca de reemplaçament a un mateix propietari en cas excepcional), trasllat inalterat de drets i càrregues (art. 10.4) i conservació de la CP ja feta (a diferència de l'LRDA, l'art. 22 de l'LCP-MAR exigeix autorització prèvia per a la segregació de les finques concentrades, preveient explícitament la nul·litat absoluta de les segregacions no autoritzades per l'autoritat competent, que en el cas marroquí és la "*Commission Locale*"). A aital objecte, s'apliquen criteris de gestió tan encertats com ara aquests: acompliment (fins on sigui possible) de les demandes dels interessats; atançament dels petits propietaris al seu nucli de població; atribució de finques la qualitat agronòmica de les quals no es diferenciï en més de dos classes de les parcel·les aportades (per evitar que hi hagi massa desfasament entre la superfície aportada i la rebuda a canvi); atribució als seus antics propietaris dels terrenys amb característiques singulars (siguin positives o negatives).

9è) Com a Espanya, l'anomenat "*Avant-projet*" (que equivaldria al nostre projecte de CP) es sotmet a enquesta pública durant un mes, i el mateix es fa (però, en aquest cas, només durant 15 dies) amb el "*Projet définitif de remembrement*" (equivalent al nostre acord de CP), segons que disposa l'art. 11. A diferència del que preveu l'LRDA, ambdós

documents són aprovats per la "Commission de remembrement" (arts. 10, 11 i 13), per bé que, finalment s'hi afegeix un decret d'homologació ("*Le projet de remembrement, après avoir été arrêté définitivement par la commission, est soumis par le ministre de l'Agriculture à l'homologation qui s'effectue par décret*"), que a Espanya ens és absolutament desconegut, però que té la seva raó de ser, atesos els efectes que - tant al Marroc com a Espanya - es deriven de la CP.

10è) El règim jurídic de la propietat concentrada és més rígid que el que estableix l'LRDA, atès que l'art. 22 de l'LCP-MAR estableix la nul·litat de ple dret de totes les segregacions de finques de reemplaçament que es practiquin sense l'autorització prèvia de la "Commission de remembrement", que roman en actiu inclús un cop acabat el procediment, als efectes de conservació de la concentració duta a terme.

3. Perspectives d'una nova reforma legislativa

A l'analitzar la regulació vigent de la CP al Marroc, hem fet esment de les mancances democràtiques que palesen algunes de les seves previsions legals (especialment pel que fa a la imposició de la CP als interessats, sense comptar amb el seu parer) i els obstacles als quals es sotmet l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva.

Ara, però, el Regne de Marroc està vivint un peculiar procés de canvi que, amb totes les seves limitacions, no deixa de ser una mena de "transició a la marroquina" a la democràcia, amb la corresponent modernització de les seves institucions. D'altra banda, el relatiu estancament de l'economia marroquina, que al 1998 va créixer tan sols el 2'6 %, quan es calcula que l'endarreriment del seu desenvolupament econòmic només es podria superar amb creixements anuals de l'ordre del 6 al 8 %, obliga a reforçar les actuacions de CP, per tal d'augmentar la productivitat i reduir els costos de producció del sector agrari, del qual depèn en gran mesura l'economia del país, llastrada per una taxa d'atur del 22 % de la població activa, percentatge que, a més a més, té tendència a augmentar. Ambdós factors propicien una propera reforma de la normativa de CP.

Als efectes que aquí ens interessin, els canvis varen començar per l'encomiable substitució de l'antiga nomenclatura del Ministeri del ram, que abans s'anomenava "*d'Agriculture et de la Réforme Agraire*" i ara es diu "*de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole*". És, si hom vol, un canvi subtil; però denota l'abandonament de l'antiga idea de la reforma agrària clàssica - l'eix vertebrador de la qual era la colonització - per a passar a potenciar especialment la CP, la qual cosa s'ha d'interpretar com un signe de modernitat, alhora que demostra la confiança que s'hi té en els avantatges d'aquesta institució. Ens confirma aquesta impressió la revisió de la regulació de la CP que hi ha prevista, al qual objecte està en curs d'aprovació un interessant projecte de llei³⁰, mitjançant el qual es pretén actualitzar la legislació vigent, modificant la redacció d'un bon nombre dels preceptes de la vigent LCP-MAR.

Després d'examinar el text de projecte de llei en qüestió i els estudis comparatius elaborats a l'efecte per la mateixa Administració gestora marroquina, podem afirmar que, en síntesi, s'hi introdueixen els següents trets diferenciadors:

1r) Es confirma el concepte vigent de la CP, però afegint en l'art. 1 de l'LCP-MAR un nou paràgraf que considerem força reeixit, puix que explicita, amb tota concisió, una doble idea que podria constituir la conclusió final d'un tractat sobre el que és i el que ha de ser la CP: quan s'hi estableix que "*le remembrement peut être mené comme action unique, associé à un projet d'aménagement agricole, ou lié à l'aménagement du territoire*"³¹, s'està

³⁰El text del projecte de llei en qüestió ens ha estat facilitat per l'Administració gestora de la CP marroquina, imprès en un document que s'encapçala així: "*Royaume du Maroc.- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole.- Projet de loi n°... modifiant et complétant le dahir n° 1-62-105 du 27 Moharrem 1382 (30 Juin 1962) relatif au remembrement rural, tel qu'il a été modifié et complété, par le dahir n° 1-69-32 du 10 Joumada I 1389 (25 Juillet 1969)*".

³¹L'estudi comparatiu de la regulació vigent amb la prevista en el projecte de llei (vid. "*Projet de modification de la Loi sur le Remembrement rural*", document apòcrif i sense data, que ens han fet a mans les autoritats agràries marroquines, a través de l'Ambaixada espanyola) explica quan es preveu aplicar cada un dels esmentats tipus de CP, en els termes següents:

- "*Remembrement unique: il est appliqué dans les zones bours ou d'autres qui ne nécessitent pas des opérations d'aménagement (cas des zones bours favorables)*".

expressant que la CP és, d'una banda, una institució que té entitat pròpia, la qual cosa significa que pot ésser realitzada com a actuació aïllada, justificant així l'existència de la regulació específica que estableix el seu procediment especial; però, d'altra banda, ha d'estar regulada amb la suficient flexibilitat com per a què pugui ésser utilitzada també habitualment com una operació susceptible d'ésser integrada en l'àmbit més ampli de les polítiques de desenvolupament rural i de protecció del medi ambient, com succeeix als països més avançats d'Europa.

2n) Encara que l'inici d'ofici de la CP segueix essent-hi l'única fórmula admesa legalment, eixa disposició legal es dulcifica d'alguna manera, quan s'afegeix que l'informe del *Conseil communal* - en el que ja ara s'ha de basar la corresponent norma d'inici - s'ha d'emetre en base a l'opinió dels interessats, manifestada en una enquesta prèvia, que s'estableix *ex novo* (la realització de la qual encara no ha previst a Espanya cap legislador, mentre que sí que ho han fet els legisladors de Bèlgica, Luxemburg i altres països comunitaris). És un primer pas cap a l'admissió de l'inici voluntari de la CP, que a tot Europa és la forma d'inici més habitual.

3r) Per primer cop en la legislació marroquina, es declara explícitament l'obligatorietat de la CP (com ho feia l'LRDA), per bé que la interpretació sistemàtica de la regulació vigent ja duï a aquesta conclusió. Val a dir que ens sembla més encertada la fórmula que preveu el projecte de llei que ens ocupa ("*L'arrêté ministériel sus-visé vaut déclaration d'utilité publique. A compter de sa publication le remembrement devient obligatoire ...*") que la de l'art. 171.3 de l'LRDA, perquè hi queda més clar que la CP esdevé obligatòria tant per als afectats com per a l'Administració gestora.

4t) També és la primera vegada que s'inclouen en la regulació de la CP múltiples referències a la participació de les "*organisations professionnelles agricoles*". Cal recordar que l'LRDA ni tan sols en parla, essent aquesta una més de les mancances d'adaptació a la nova realitat sociopolítica espanyola i als principis constitucionals, d'acord amb els quals - com ha interpretat la jurisprudència constitucional - la representativitat del sector agrari ja no correspon a les cambres agràries, sinó a les organitzacions professionals més representatives.

5è) S'afegeix a l'LCP-MAR el que serà l'art. 22 bis, en el qual es preveu la reconcentració (modalitat concentracionària no contemplada ara per ara en la legislació vigent del Marroc), amb el següent tenor literal: "*En cas de nécessité de mise en valeur agricole, il pourrait être procédé au remembrement d'un secteur déjà remembré et homologué ...*".

Com es pot comprovar, no es tracta d'una reforma integral de la regulació en vigor des dels anys seixanta, sinó d'introduir-hi petites modificacions que, si més no, serviran per a millorar la realitat actual de la concentració marroquina. Tant de bo que el legislador espanyol demostrés aquest mateix interès per actualitzar la seva fossilitzada regulació de la CP.

- "*Remembrement associé: C'est un remembrement qui est associé à d'autres types d'actions d'équipement (irrigation, ...) et ou d'aménagement (foncier, ...) que ce soit dans le cadre des périmètres d'irrigation (PMH), périmètres de MVAB, ou d'autres ...*"
- "*Remembrement lié à l'aménagement du territoire: C'est le cas de zones nécessitant un aménagement du territoire et dont le remembrement est utilisé comme moyen pour la réorganisation de l'espace en question*".

CAPÍTOL III

ALTRES EXPERIÈNCIES DE LA CP EN EL DRET COMPARAT

I. LA RUILVERKAVELING DELS PAÏ SOS BAIXOS

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

De segles ençà Holanda ha estat exemple d'admiració per a tothom per la seva capacitat per a fer front als que JOVELLANOS¹ anomenaria "*estorbos físicos, ó derivados de la naturaleza*". I tanmateix, no s'hi ha sabut fer el mateix pel que fa als destorbs per a l'agricultura que són conseqüència de la pròpia activitat humana. Diem això perquè, malgrat que la dispersió parcel·lària era tan greu a Holanda com a altres països europeus. Així ho demostren les disfuncionalitats de les estructures agràries holandeses, xifrades per SANZ JARQUE² (basant-se en dades tan fiables com les procedents de la FAO) en un promig de parcel·les per explotació d'entre 1,9 i 9,3, i en una superfície mitjana per parcel·la de 0,73 a 18,92 Ha. Malgrat això, es va retardar l'adopció de les primeres mesures correctores fins a ben entrat el segle XX, a diferència del que havien fet altres països del seu entorn.

Comenta RAMOS PRIETO³ que l'any 1915 es va dur a terme la primera concentració - de caire voluntari - a l'illa holandesa d'Ameland. El mateix autor reconeix, emperò, que les primeres concentracions tal com s'entenen a hores d'ara no es van produir a Holanda fins després de promulgada la primera llei de concentració parcel·lària, l'any 1924. Es suma així al criteri defensat per SANZ JARQUE⁴ l'any 1958 - del qual es separa, en canvi, LERA DE ISLA⁵ -, al parer del qual les primeres actuacions d'aquesta naturalesa van tenir lloc amb les reformes legals de l'any 1938.

En qualsevol cas, prescindint d'eixes discrepàncies cronològiques, el cert és que la concentració va entrar amb força al territori holandès. Així ho feia palès BENEYTO SANCHÍS, l'any 1955, en constatar la realitat inqüestionable de les 76.000 hectàrees ja concentrades, a les quals caldria afegir les 106.000 que s'estaven concentrant en aquell moment, així com les altres 422.000, l'inici de la concentració de les quals ja hi havia estat sol·licitat formalment per a un futur immediat.

Quant als antecedents normatius, hi ha dos tipus de normes a considerar:

a) Legislació d'aplicació general

La primera regulació holandesa en aquesta matèria es va establir - segons l'opinió de BENEYTO SANCHÍS⁶, confirmada pocs anys després per SANZ JARQUE⁷ - mitjançant una llei de CP de l'any 1924. LEEUW⁸ (i, seguint a aquest, RÍOS CARMENADO⁹ i ALARIO TRIGUEROS¹⁰) no participa d'aquesta opinió, sinó que cita com a primera

¹ Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., p. 126.

² Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 22.

³ Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., p. 20.

⁴ Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 498.

⁵ Angel LERA DE ISLA, op. cit., p. 15.

⁶ Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 72.

⁷ Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 8.

⁸ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 103.

⁹ Ignacio de los RÍOS CARMENADO, op. cit., p. 44.

¹⁰ Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 16.

regulació holandesa de la CP la Llei de 31 d'octubre de 1934, modificada per la Llei de CP de 20 de maig de 1938. Tanmateix, creiem que tenen raó els autors citats en primer lloc, perquè la seva teoria coincideix amb els criteris que exposa la pròpia Administració holandesa¹¹. Aquesta darrera norma també fou reemplaçada per una norma posterior: la Llei de 3 de novembre de 1954, sobre concentració integral, promulgada amb la declarada intenció d'adaptar el contingut de la regulació de la CP a la realitat evolutiva de la societat holandesa, lògica voluntat renovadora que notem a faltar en el nostre legislador estatal, en matèria de CP.

Entre mig d'ambdues normes generals, es van promulgar també sengles lleis especials de CP, d'abast territorial limitat a zones determinades: la Llei de 27 de novembre de 1947, per a Walcheren, i la Llei de 7 d'agost de 1953, pel que fa als territoris de Zelanda. Característica important d'aquesta legislació especial és que, com bé diu ALARIO TRIGUEROS¹², s'hi estableix una superfície mínima de 10 Ha. per a les finques de reemplaçament configurades en el procés de concentració.

De l'estudi de LERA DE ISLA¹³ sobre la legislació històrica holandesa, hom pot deduir que la regulació de la CP s'hi caracteritza pels següents trets identificadors:

1r) Hi ha dues modalitats de concentració: per conveni o per imperatiu legal. La primera s'inicia a sol·licitud dels afectats (n'hi ha prou amb un mínim de tres propietaris), mentre que la segona ha de comptar amb la conformitat d'una cinquena part dels propietaris del terme municipal de què es tracti, per bé que aqueix nombre de signatures pot ésser substituït per la sol·licitud formal de les associacions agrícoles de la zona.

2n) Des de la promulgació de la Llei de 19 de juliol de 1941, també es pot iniciar la concentració d'ofici, és a dir, per decisió directament adoptada per l'Administració competent.

3r) Com al cas espanyol (art. 202 de l'LRDA), es poden aplicar deduccions sobre el valor de les terres aportades, ben entès que en el cas holandès aqueixes deduccions poden arribar fins al 5 per cent.

4t) La classificació de les terres aportades a la concentració no es limita als criteris de productivitat, sinó que també s'hi valoren d'altres circumstàncies concurrents, com ara la llunyania entre unes i altres parcel·les o la seva forma física.

b) Legislació d'aplicació restringida

LEEuw¹⁴ fa esment igualment de dues lleis que considerem d'especial interès per l'originalitat de les mesures que s'hi inclouen, i l'aplicació territorial de les quals estava limitada als territoris que s'indica:

- La Llei de 27 de novembre de 1947, d'aplicació restringida a *Walcheren*.

- La Llei de 7 d'agost de 1953, l'àmbit territorial de vigència de la qual es limitava al territori de *Zelande*.

Característica comuna d'ambdues lleis especials era que no contemplaven l'inici voluntari de la CP, sinó que, a l'empara d'aquestes normes jurídiques autonòmiques, totes les concentracions s'iniciaven d'ofici. Entenem que no és la millor forma de conduir les actuacions de CP, però en aquests casos, hi havia la imperiosa necessitat de fer front, amb mesures extraordinàries, a la situació

¹¹Cfr. Government Service for Land and Water Management, *Land Development*, Government Service for Land and Water Management, Utrecht (Holanda), 1995, p. 5, on s'explicita que "the first Land Consolidation Act became operative in 1924".

¹²Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 16.

¹³Àngel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., p. 19.

¹⁴Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 103 i 104.

excepcional¹⁵ que es vivia als territoris de referència.

Ambdues normes especials tenen l'encert d'elevat a 10 hectàrees la superfície mínima de les finques de reemplaçament. Entenem que és aquesta la millor manera de garantir la constitució d'unes explotacions agràries rendibles i competitives, tant a nivell intern com extern. L'únic problema que planteja la imposició d'uns mínims tan elevats és que sempre hi haurà propietaris que aportin a la concentració menys terra de l'exigida per a les finques de reemplaçament. La solució legal també va estar encertada en aquest cas, ja que, d'una banda, es va aconseguir que aquests petits propietaris no resultessin perjudicats (se'ls va traslladar a uns altres terrenys¹⁶), mentre que, de l'altra, els terrenys per ells aportats van servir per a augmentar el tamany de la resta de les finques.

- La Llei de 3 de novembre de 1954, que ja admetia tant l'inici voluntari com el d'ofici. A la pràctica, d'aleshores ençà s'ha imposat a Holanda l'inici instat pels propis afectats, reunits a aital objecte en la corresponent assemblea de propietaris i agricultors.

Aquesta llei ja partia de la utilització de la CP com a eina al servei del desenvolupament rural. És això el que ha permès dir a LEEUW¹⁷ que la concentració holandesa "no es ... sólo un cambio multilateral de parcelas, sino que ha llegado a ser un medio importante en el conjunto de las medidas empleadas para la renovación de la agricultura y la vida rural". Aquest resultat s'aconsegueix, segons el mateix autor, complementant les actuacions de CP amb obres de tota mena "que van dirigidas, tanto a la mejora de la estructura agraria global ... como a la reestructuración y ordenación de la zona y de toda una región".

Un altre aspecte en el qual aquesta llei es va avançar al futur fou la incorporació als processos de CP de mesures de protecció i de millora de l'entorn natural, coordinades adientment mitjançant el preceptiu pla de paisatges i espais naturals. D'aquesta manera, la CP, en lloc de perjudicar l'entorn natural (com sovint s'ha denunciat a casa nostra¹⁸), el que fa és deixar la zona concentrada en millors condicions mediambientals de les que tenia abans de la millora (com aquí venim proposant *de lege ferenda*).

D'altra banda, LEEUW¹⁹ es fa ressò de la presentació d'un projecte de llei sobre l'ordenació i el desenvolupament rural, assegurant que és més avançat que la llei de 1954 sobre concentració integral, esmentada més amunt, i que s'hi amplia encara més la concepció de la concentració. Al seu parer, el nou projecte preveu "una ampliación importante, tanto en su concepción como en su realización". Afegeix que "debe permitir realizar lo que se llama "un desarrollo rural de funciones múltiples", es decir, un desarrollo que no tenga en cuenta únicamente las aspiraciones de la agricultura, sino, de la misma forma, la de ocio, de habitabilidad, del entorno, etc.". En base a aquest nou plantejament, l'Administració gestora de la CP holandesa aprofita aquestes actuacions per a afegir-hi totes aquelles altres obres que s'han de dur a terme al mateix espai rural, incloent-hi la conducció d'aigua potable, l'electrificació i la millora de la vivenda rural, la industrialització de la zona i la reserva d'espais d'esbarjo²⁰.

Aquesta amplitud de mires en la gestió de la CP ja es constatava en un estudi de l'IRYDA sobre les mesures de foment agrari de diferents països²¹, remarcant-hi que "en los Países Bajos se ha utilizado el campo de actuación de los programas de concentración parcelaria

¹⁵ Vid. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit. p. 103 i 104, per a qui aqueixes mesures tan dràstiques es justifiquen per les circumstàncies excepcionals que es vivien allà on es van aplicar ambdues lleis especials. Pel que fa a l'aspecte positiu de l'experiència, reconeix que "ha tenido el gran mérito de introducir la práctica de la ampliación y del desplazamiento de las fincas, con ocasión de las operaciones de concentración parcelaria".

¹⁶ Vid. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 104.

¹⁷ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 103.

¹⁸ Ja s'ha fet tradicional la denúncia ecologista segons la qual per on passa la CP ho arrassa tot, denúncia a la que ha contribuït l'abundosa - i sempre perjudicial, des del punt de vista paisagístic i de protecció del medi ambient - supressió de marges i esponges, a part d'altres obres que solen acompanyar les concentracions espanyoles.

¹⁹ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 104.

²⁰ Cfr. E. DENIG i R. MARIS, op. cit., p. 82 i s.

²¹ IRYDA, *Algunas medidas gubernamentales adoptadas en el sector agrícola*, "IRYDA-Información", núm. 28, octubre a desembre de 1978, p. 66.

para incluir en ellos las mejoras estructurales generales". Una de les mesures més importants que s'han adoptat en aquest àmbit ha estat la creació de la Fundació per a la Administració Parcel·lària, gestora del "Banc de Terres" creat l'any 1972, que té una gran influència a les zones de CP. La seva funció és la d'adquirir terres de conreu i destinar-les a la constitució de tota classe de millores estructurals, com ara l'ampliació de les explotacions, la industrialització, la millora del paisatge, la creació d'àrees lúdiques, etc.

2. Estat actual de la CP holandesa

La regulació de la CP holandesa està inclosa en la Llei de desenvolupament rural de 9 de maig de 1985 - "*Wet van 9 mei 1985 houdende regelen met betrekking tot de inrichting van de landelijke gebieden (Landinrichtingswet)*" -, de la qual VAN DEN BRINK²² destaca aquestes característiques:

1a) La CP ja no hi té una finalitat exclusivament agrària, sinó que la seva teleologia resta oberta al conjunt de l'espai rural, com reconeix la pròpia Administració gestora²³. Cal matisar que això no obsta per a què la CP es continuï desenvolupant predominantment a les zones amb un marcat predomini de l'activitat agrària.

2a) En conseqüència amb aquest replantejament de la institució, el sector agrari ha deixat de ser destinatari exclusiu de les actuacions de CP, de tal manera que també es pot fer la CP a zones on predominin les activitats extra-agràries. Com a exemples pràctics, comenta que es pot concentrar també "*aux zones de développement naturel et aux zones de loisirs près des grandes villes*".

3a) En el marc del desenvolupament rural, es desenvolupen els següents tipus d'actuacions relacionades amb la CP: "*remembrement*", "*réaménagement*", "*aménagement d'adaptation*", "*opérations horticoles*", "*opérations particulières*".

Quant al finançament de la CP i a la seva contribució per part dels partícips, cal assenyalar:

a) Les operacions de CP - que hi tenen un cost aproximat d'uns 22.500 francs francesos per hectàrea -, es financien mitjançant un complicat sistema de distribució de càrregues, que, en base a les dades facilitades pel mateix VAN DEN BRINK, podem resumir en els termes següents: d'una banda, el Servei de Desenvolupament Rural del Ministeri d'Agricultura, Naturalesa i Pesca abona el 60 % de les despeses totals; d'altra banda, hi ha una participació dels propietaris afectats, que pot oscil·lar entre el 15 i el 20 %; la resta de la despesa generada es distribueix, a parts iguals, entre els altres ministeris involucrats en la millora, els municipis i els anomenats "*waterschappen*".

b) Pel que fa a les deduccions que es practiquen sobre el valor de les terres aportades a la concentració, la regulació vigent autoritza una deducció de fins al 5%, ben entès que les superfícies així deduïdes serveixen tant per a facilitar la reordenació de la propietat fundiària de la zona i la renovació de les xarxes de camins rurals i desguassos, com per a altres finalitats d'interès general (conservació de la natura, creació d'àrees d'esbarjo²⁴,...).

Les concentracions actuals encara es realitzen en base a un ambiciós pla plurianual ("*Longterm programme for land consolidation*") aprovat fa molts anys, però en el que s'inclou la previsió d'aquest tipus d'actuacions de CP fins a l'any 2010, establint-hi un ordre de prioritats per a les concentracions previstes. L'ordre de prioritat d'aquestes actuacions es determina en base fonamentalment a l'anomenat "efecte de la inversió" (relació entre la

²²A. VAN DEN BRINK, *L'aménagement rural ...*, op. cit., p. 13 a 19.

²³Cfr. Government Service for Land and Water Management, *Land Development*, op. cit., p. 1, on s'explica la reorientació produïda des de l'antiga regulació de 1924 a la "*Land Development Act*" de 1985, adduint que "*although the main function of the rural area is still to produce food, the perception of the rural area has changed; today the rural area is to an increasing extent of importance for recreation, nature and landscape conservation, traffic, military facilities, etc. So, it fulfils many more functions besides agriculture*".

²⁴Per a una informació més completa sobre la CP holandesa, vid. Government Service for Land and Water Management, *The land development act ...*, op. cit.

inversió a realitzar a cada zona i els beneficis que s'hi preveu obtenir), tenint-hi molt en compte la situació social de la zona, de tal manera que la prioritat màxima correspon a les zones més endarrerides i amb un efecte de la inversió més elevat.

Si s'acomplís aquesta planificació plurianual, a la fi s'haurien arribat a concentrar un total d'un milió i mig d'hectàrees ²⁵, que abastarien la pràctica totalitat del territori holandès susceptible de concentració. Tanmateix, als anys noranta, inclús la doctrina oficial holandesa reconeix que no tot són flors i violes, sinó que hi ha greus mancances que fan trontollar el sistema. L'estudi de VAN DEN BRINK (responsable del Servei de Desenvolupament Rural holandès) és de molta utilitat, perquè - a més a més d'informar-nos de què, en l'ata 1 de març de 1992, hi havia 112 operacions de concentracions en actiu, que afectaven un total de 655.820 hectàrees afectades, i 91 operacions més en preparació, que es preveï a que afectessin 359.350 hectàrees addicionals - evidencia que la CP holandesa pateix greus disfuncions, entre les quals cal remarcar aquestes dues:

1a) L'experiència ha demostrat que cada procés de concentració té una durada aproximada de 25 anys, la qual cosa, al nostre parer, desqualifica per complet aquest sistema, per dos motius: d'una banda, és injust mantenir als afectats en aquesta situació d'inestabilitat durant un quart de segle, i, d'altra banda, tan llarga durada fa esdevenir caducs els projectes abans de què clogui la seva realització. Tampoc ens sembla gaire raonable l'objectiu fixat de reduir a 20 anys el termini d'execució dels projectes, entre altres coses, perquè el TEDH ja ha condemnat Àustria per excés de durada dels processos de CP, en supòsits de durada inferior a aquest termini d'execució.

L'esmentat risc de caducitat es fa més evident quan es comprova que la Llei de desenvolupament rural aprovada al 1985 estableix un model d'actuacions molt diferent de les que preveï a la legislació que regia en el moment de l'aprovació del pla plurianual de referència. Això fa que les actuacions en curs no s'adiguin a l'actual política de desenvolupament rural, i, per tant, s'hagin de redefinir sobre la marxa, amb la problemàtica addicional que això suposa en unes obres de tanta incidència socioeconòmica. La conclusió no podia ser altra que la que el mateix VAN DEN BRINK exposa: "*cet exemple montre clairement que la durée des projets doit être aussi courte que possible*".

2a) L'excés d'obres que integren cada procés de concentració té, a més a més de la seva exagerada durada, una altra conseqüència indesitjada: el seu elevat cost. En una època com l'actual, en la qual tots els països dels nostre entorn tendeixen a reduir la despesa pública, per tal d'equilibrar els pressupostos, l'Administració gestora holandesa es troba amb què no té suficients mitjans ni la necessària dotació pressupostària per a dur a terme totes les concentracions programades, tot i comptant amb el sobrevingut cofinançament comunitari²⁶. Aquesta descompensació entre el previst i el realitzable és tan evident que el Govern s'ha vist en la necessitat de reduir en un 35 % la superfície que es preveï a concentrar.

La responsabilitat sobre aquest generós model de CP²⁷, integrat en el marc més ampli de la política de desenvolupament rural, està encara centralitzada pel Ministeri d'Agricultura, Natura i Pesca, que el gestiona a través del "Servei de Desenvolupament Rural", per bé que la gestió de la CP recau directament sobre les corresponents "*Land Development Commissions*" i la "*Central Land Development Commission*".

En síntesi, el model de CP holandès s'ha extralimitat tant que ha esdevingut inefectiu i inassumible per a la pròpia Administració gestora, atesos els limitats recursos de què disposa a l'efecte. Per això no ens estranya que, com reconeix el mateix responsable d'aquesta Administració, als set anys d'haver-se aprovat la Llei de 1985, ja es comencés a

²⁵Cfr. E. DENIG i R. MARIS, *op. cit.*, p. 7, 80 i concordants.

²⁶*Vid.* una mostra d'aquest cofinançament a la "Decisión 97/397/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con los Países Bajos" (DOCE núm. L 146, de 5.6.1997).

²⁷Per a una anàlisi objectiva i detallada del procediment que aplica l'Administració gestora holandesa, *vid.* M. R. GROSSMAN and W. BRUSSAARD, *Reallocation of agricultural land under the Land Development Law in the Netherlands*, Wageningen Agricultural University, 1989, *in totum*.

posar en dubte la viabilitat de tota la política holandesa de desenvolupament rural. Així es féu, per exemple, en un estudi oficial redactat a l'efecte, en el qual es plantejava obertament la necessitat de modificar substancialment la gestió de la CP, amb un triple objectiu: la descentralització, en base al principi de subsidiarietat ("*On part du principe que l'État ne doit conserver aucune mission qui puisse être remplie par d'autres organismes publics*"), la reestructuració dels procediments de concentració vigents a hores d'ara ("*Il convient d'examiner si ces procédures sont suffisamment en harmonie avec les objectifs à atteindre en matière d'aménagement rural*") i la reducció de la durada de la CP ("*La question se pose également de voir si une nouvelle réduction de la durée des procédures est possible*").

D'altra banda, cal tenir en compte la crítica al sistema holandès d'impugnació dels actes del procediment de CP que inclou la sentència del TEDH de 26.9.2000 (REF. 00001869, *affaire Van Vlimmeren et Van Ilverenbeek c. Pays-Bas*), en la qual el tribunal internacional evidencia la incompatibilitat que hi ha entre el dret reconegut per l'art. 6.1 del CEDH i la impossibilitat que hi ha, a Holanda, de presentar impugnacions per danys i perjudicis causats per la CP, fins a la fi del procediment. És una mancança més a corregir en aquest sistema d'impugnació.

Així i tot, no voldríem donar una impressió pessimista del model holandès de CP, perquè s'ha de reconèixer que, si més no de 1992 ençà s'hi ha fet una seriosa autocrítica (especialment pel que fa a l'excessiva durada dels processos i a la necessitat de simplificar-ne el procediment²⁸), i, obrant-hi en conseqüència, s'està reorientant el model de concentració vers un model molt proper al que venim propugnant per al nostre país. Hi ha una gran sintonia entre aquests nous plantejaments holandesos i les nostres propostes reformadores de la legislació i la gestió de la CP espanyola, des de la defensa del caràcter ecocompatible de la CP (incloent-hi el sotmetiment de la CP a la corresponent avaluació d'impacte ambiental, en el decurs de la fase prèvia²⁹) fins a la integració de la nova xarxa de camins de la CP en el paisatge rural, evitant-hi els traçats excessivament rectilinis, passant per la superació de l'estricta àmbit agrari, amb la corresponent inserció de la CP en el marc més ampli d'un desenvolupament rural integrat i sostenible, en coordinació amb l'actuació de la resta de les administracions públiques (i, si s'escau, de les iniciatives privades) que contribueixen al benestar de la zona.

La filosofia que inspira aquest procés de reforma de la CP holandesa és, doncs, molt propera a la que aquí venim defensant. Si es consolida el procés de renovació en curs, Holanda podria comptar amb un bon model de CP, ben entès que el conjunt de les millores que es gestionen a les zones afectades no són únicament concentració parcel·lària, sinó desenvolupament rural. Entenent-ho així, les comissions que intervenen en el procés no s'anomenen "commissions locals de concentració parcel·lària", sinó "*commissions pour l'aménagement rural*". És tot un símbol de per on s'han d'orientar les actuacions de CP, com a eina de desenvolupament rural integrat i sostenible.

II. EL REMEMBREMENT DE BIENS RURAUX DE BÈLGICA

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

El Regne de Bèlgica no té una gran tradició en matèria de CP. Segons la doctrina espanyola majoritària, la penetració d'aquesta institució en el seu ordenament jurídic fou posterior inclús a l'espanyola, puix que la primera norma que hi regulà la CP fou la Llei de 25 de juny de 1956³⁰.

²⁸ Vid., *ad exemplum*, Government Service for Land and Water Management, *Aménagement rural dans les ...*, *op. cit.*, p. 7 i concordants, compendi de la nova visió concentradora de l'Administració holandesa, on es reconeix humilment que "*on tente à la fois de réduire la durée des projets en ajustant la procédure et de faire preuve de la plus grande flexibilité possible*". El camí endegat és el correcte, des del nostre punt de vista, perquè s'ha fet una bona anàlisi de la situació i hi ha el necessari propòsit d'esmena.

²⁹ Vid. la confirmació d'aquest extrem en Government Service for Land and Water Management, *Land Development*, *op. cit.*, p. 7.

³⁰ Vid., entre altres, Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, *op. cit.*, p. 498; Ignacio de los RIOS CARMENADO, *op. cit.*, p. 43, i Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, p. 16.

Realment, emperò, no va ésser aquesta la primera llei de CP belga, ja que, abans de la introducció de la concentració en l'ordenament jurídic espanyol, el legislador belga ja va aprovar la Llei de 4 de maig de 1949, "*tendant à encourager le remembrement volontaire des biens ruraux*", dècades després derogada per la Llei de 10 de gener de 1978, que més endavant comentarem.

Feta aquesta puntualització, sí que hem d'admetre que, així com la major part dels Estats del centre d'Europa varen emprendre una ambiciosa programació de CP tot just acabada la segona guerra mundial, Bèlgica en va representar una remarcable excepció.

Ha estat, doncs, un dels darrers països europeus a incorporar-se al món de la CP, per bé que s'ha de reconèixer que la CP hi va entrar amb força, posant-se ràpidament al nivell dels països que tenien més consolidada la institució, com ara França i Alemanya. La raó del retard, en tot cas, cal cercar-la en el clima polític enrarit que s'hi vivia, amb el país completament dividit en dos bàndols pràcticament irreconciliables - el flamenc i el való -, cosa que hi generava una inestabilitat política tan accentuada que, com rememora PERIN, els successius governs no duraven ni un any en el poder. Lògicament, en aqueixes circumstàncies, no s'hi va trobar el moment oportú per a establir una regulació com cal per a la CP.

Van haver de passar uns quants anys fins que s'hi assolís aquest objectiu, gràcies al nou clima nascut dels tractats constitutius de les Comunitats Europees, a començaments dels anys cinquanta. Fou aleshores que els legisladors belgues van prendre consciència de la necessitat d'establir mesures, com ara la CP, que afavorissin la competitivitat de les explotacions agràries, per tal d'enfortir la posició de l'agricultura belga en el si del Mercat Comú, com assenyala LEEUW.

2. Estat actual de la CP belga

L'antiga Llei de 25 de juny de 1956 ha estat substituïda per la Llei de 22 de juliol de 1970, "*Loi relative au remembrement légal de biens ruraux*" - posteriorment modificada per la Llei d'11 d'agost de 1978 -, que és la que recull la regulació bàsica sobre la CP, preveient-s'hi la realització d'aquestes operacions públiques en base als següents paràmetres definidors:

1r) Quant al concepte i finalitats de la institució, l'art. 1r respon perfectament als criteris que aquí venim defensant. En primer lloc, es deixa ben assentat el concepte estricte de la CP, quan se li atribueixen com a finalitats pròpies les "*d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux*" i de "*constituer des parcelles continues, régulières, aussi rapprochées que possible du siège de l'exploitation et jouissant d'accès indépendants*". Tot seguit - com ha de ser -, s'afegeix que també es pot aprofitar la CP per a fer-hi tant les obres que normalment van connexes amb aquestes actuacions públiques (renovació de la xarxa de camins, desguassos, etc.), com les altres obres de desenvolupament rural, incloent-hi els "*travaux d'aménagement des sites*", ben entès que aquestes obres estan cofinançades per la Unió Europea.

Amb molta subtilesa, el legislador distingeix tot aquest reguitzell d'obres addicionals de la CP *stricto sensu*, quan estipula que "*le remembrement peut être accompagné*" d'aquestes millores complementàries. És a dir, que, *a sensu contrario*, també hi ha CP quan no es duen a terme aquestes millores. Aquesta matisació és la que ignoren els autors espanyols que parlen d'una suposada "concentració parcel·l·ària integral". A la fi, certament, el resultat pot ser el mateix - la reforma integral de la zona -, però cal distingir la institució de la CP de tot allò que l'acompanya, perquè no és cert que eixa reforma integral de la zona sigui la finalitat de la CP (ni que, per tant, formi part del seu concepte), sinó que és un conjunt d'obres que es poden arribar a realitzar, si s'escau, amb motiu de les actuacions de CP.

Sense extralimitar, doncs, el concepte estricte de la CP, es pot aprofitar l'avinentesa per, a més a més, fer-hi totes les altres millores que es considerin necessàries, entre les quals l'esmentat precepte legal esmenta "*la démolition, la construction, l'agrandissement, l'amélioration et le raccordement au réseau électrique et à la distribution d'eau de bâtiments de ferme, y compris les locaux d'habitation, ainsi que l'adduction de l'eau et du courant*".

électrique dans les prairies et pâtures".

2n) Quant als subjectes de la CP, l'art. 5.2 inclou els "*propriétaires, usufruitiers ou bailleurs*". De manera semblant, els arts. 6, 9 i 17 citen els "*propriétaires, usufruitiers et exploitants*". Així, doncs, la propietat no és l'únic dret que s'hi té en compte a l'hora de determinar la condició de subjecte de la CP, sinó que també es reconeix aquesta condició als titulars d'altres drets, i més concretament als conreadors de les finques a concentrar. Aquest reconeixement no és simplement programàtic, sinó que té la seva repercussió pràctica: l'art. 15 preveu una composició paritària de l'òrgan consultiu equivalent a la nostra CLCP, integrada a parts iguals per propietaris i conreadors (a més a més del president i el secretari, que també ho són del comitè gestor); els arts. 19 i 21 estableixen relacions diferenciades de propietaris, usufructuaris i conreadors a la documentació equivalent a les nostres bases; i els arts. 26 i 28 fan quelcom de similar al "*plan de relotissement*", document equivalent al nostre acord de CP. D'aquesta forma tan assenyada, es resol l'eterna qüestió de si és millor la CP o la concentració d'explotacions. L'alternativa ideal - s'ens ve a dir - és que es facin totes dues a l'hora (recordis que aquesta és també l'opció acollida per la renovada legislació portuguesa i coincideix substancialment amb el posicionament eclèctic que aquí hem adoptat al respecte), i que tant els propietaris com els conreadors hi puguin participar a l'ensens, defensant llurs respectius interessos.

3r) S'estableix com a únic objecte material de la CP els terrenys rústics de les explotacions agràries. En congruència amb aquest plantejament inicial, l'art. 2 preveu l'exclusió dels immobles que no siguin d'aquesta naturalesa, i l'art. 20 disposa que, al realitzar la classificació, "*le comité ne tient compte ni d'éléments étrangers à la valeur culturelle et d'exploitation des terres ... ni d'éléments sans rapport avec la destination agricole du bien*".

4t) Quant a l'inici de la CP, el legislador belga s'allunya dels esquemes de l'LRDA, amb aquestes previsions legals:

- La simple iniciativa al respecte, que es pot prendre d'ofici o a sol·licitud de 20 persones, que tant poden ser propietaris com conreadors (art. 4).

- La realització d'una enquesta prèvia (i, si escau, d'una complementària) "*sur l'utilité du remembrement*". En el decurs d'aquesta enquesta, s'exposa als futurs afectats una exhaustiva documentació, que els permet pronunciar-se amb ple coneixement de causa sobre la utilitat de la CP proposada. Els arts. 4 a 11, en efecte, obliguen l'Administració gestora (com aquí també proposem *de lege ferenda*) a dur a terme una enquesta prèvia - i, si s'escau, una segona enquesta, o enquesta complementària - sobre la utilitat de la CP, sotmetent-hi a la consideració dels interessats una completa documentació que va des de l'anomenat "*plan parcellaire*" i diferents "*tableaux*" (relacions de propietaris, usufructuaris i conreadors de les finques afectades) fins al cost previst per a les actuacions (comptis que la grautí tat de la CP que preveuen les legislacions espanyola i marroquina constitueix un *avis* en el Dret comparat). L'enquesta dura 30 dies, durant els quals els interessats (convocats personalment, per carta certificada) poden presentar les seves al·legacions, que seran analitzades per un burgmestre, un regidor municipal o un funcionari del Ministeri d'Agricultura.

Si les al·legacions presentades ho requereixen, es redacta un "*nouveau plan parcellaire*", que serà l'objecte d'una nova enquesta ("*enquête complémentaire*"), que només dura 15 dies i està limitada als afectats per les modificacions.

5è) A la vista del resultat de les enquestes, l'Administració gestora decideix si la CP instada és útil o no. Cas positiu, el Ministre d'Agricultura aprova el "*plan parcellaire*" i el Rei (cosa impensable a Espanya, puix que aquí el Rei no té funcions executives) decreta l'inici de la CP.

6è) La gestió de les actuacions està protagonitzada per un "*Comité de remembrement*" (integrat per set experts no afectats pel procés de CP i instituit pel Rei al decretar la CP, per imperatiu de l'art. 12), que esdevindrà el braç executor de la concentració, amb la col·laboració de la *Société nationale terrienne* (ens administratiu

encarregat d'assessorar el comitè i de tramitar els actes administratius escaients, així com de controlar i finançar les operacions, d'acord amb l'art. 14) i de la "*commission consultative*" prevista en l'art. 15, únic òrgan de participació dels interessats, amb funcions merament consultives, com indica la seva denominació. Quan s'han de fer adquisicions, cessions o expropiacions de béns immobles, s'hi afegeix el "*comité d'acquisition d'immeubles*" previst en l'art. 25.1, *in fine*.

7è) La documentació que d'alguna manera podríem comparar amb les bases rectores de la CP espanyola és objecte d'exposició, mitjançant la nova "*enquête publique*" que regula l'art. 21. A diferència de l'enquesta prèvia abans esmentada, en aquest cas també s'exposa el resultat de la classificació de terres.

8è) Aquesta llei resol magistralment la qüestió sobre quin ha de ser el principi rector de la CP. Com veurem més endavant, a Espanya, l'art. 173 proclama a aquests efectes el principi d'igualtat, que el TS presenta sovint com principi d'equivalència. El legislador belga aporta una solució alternativa, que consonaria perfectament amb els dictats de la nostra Constitució, optant a l'efecte pel principi de proporcionalitat, en els termes que estableix l'art. 28, a tenor del qual, "*l'attribution aux propriétaires et aux usufruitiers se fait de manière à leur attribuer autant que possible des parcelles d'une valeur globale proportionnellement égale à celle des parcelles qu'ils possédaient avant le remembrement*". Fóra bo partir d'aquest principi cabdal per a la reordenació de la propietat fundiària.

En resum, l'LCP-BEL conté una regulació de la CP força entenimentada, a la qual només fariem els retrets de què no fomenta prou la participació dels interessats en la gestió de la CP (els participants només s'integren en una comissió consultiva), que, d'altra banda, està excessivament burocratitzada (ens remetem a la relació d'òrgans més amunt esmentada, respecte dels quals hem de remarcar que sembla exagerat que es faci intervenir al Rei, com preveuen els arts. 12, 16, 63, 65 i concordants) i massa judicialitzada (*vid.* arts. 18, 23, 25, 31, etc.). En contrapartida, constatem que l'òrgan de participació equivalent a la nostra CLCP perdura fins a la fi del procediment i inclús informa els recursos que es presenten contra l'acord (a diferència del que preveu l'art. 15.2 de l'LRDA, que obliga a dissoldre-la amb la fermesa de les bases definitives). Al mateix temps, cal remarcar el paper desenvolupat per la "*Société Nationale Terrienne*" ha estat molt ben valorat pels experts en la matèria, essent alhora digne d'esment que aquesta llei té l'encert de partir de la base de què la CP és una eina més del desenvolupament rural integrat, raó per la qual els arts. 12, 24, 26 i concordants obliguen a coordinar les actuacions de CP amb les altres administracions implicades.

D'altra banda, cal remarcar que Bèlgica compta amb una llei específicament dedicada a la regulació de les CP motivades per la realització de grans obres públiques: la Llei de 12 de juliol de 1976 ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*").

És aquesta una regulació que notem a faltar en el nostre ordenament jurídic, atès que l'LRDA ni tan sols contempla aquesta eventualitat entre els supòsits que justifiquen l'inici de la CP al nostre país. La seva necessitat, al nostre parer, és cada dia més evident, ateses les grans obres previstes en el pla hidrològic nacional, així com en la planificació de noves autovies i de línies de l'AVE. Si més no, caldria admetre-hi aquesta nova causa habilitadora de la CP, com ho fa l'art. 2 de la llei belga que ens ocupa, a tenor del qual, "*en attendant qu'intervienne un remembrement légal, il peut être procédé à un échange d'exploitation de biens ruraux sis dans les zones où le Roi a décidé ou autorisé l'exécution de grands travaux d'infrastructure afin de favoriser, dans l'intérêt général, l'exploitation économique de ces biens*".

Ateses les especials circumstàncies que concorren en aquest cas, l'art. 3 només requereix la conformitat de deu pagesos per a l'inici d'aquestes operacions de CP. El procediment - no cal dir-ho - és especialment expeditiu, perquè l'execució de les grans obres que justifiquen aquesta CP no pot veure's endarrerida durant anys per problemes burocràtics derivats de la concentració.

Val a dir que aquesta modalitat concentradora també és executada a nivell autonòmic, atès

que les competències en matèria de CP han estat totalment assumides per les dues regions autònomes - la valona i la flamenca - en què es divideix l'Estat belga. A Valònia, en concret, l'organisme encarregat de la CP - que al 1991 va quedar rebatejat com "*Office Wallon du Développement Rural*" - està dedicant grans esforços a la realització d'aquest tipus de CP associada a grans obres públiques lineals.

En el decurs dels darrers anys, ha concentrat per aquest sistema 10.000 hectàrees afectades pel tren d'alta velocitat, cofinançant les operacions el *Ministère de l'Environnement, des Ressources Naturelles et de l'Agriculture du Gouvernement Wallon* (80 %) i la companyia ferroviària SNCB (20 %). Aquestes operacions de recomposició i racionalització de les explotacions agràries, així com de les xarxes viàries i hidràuliques s'han practicat a les zones de Leuze-Beloeil (1994), Rumes-Brunehaut (1995), Ath-Brugellette (1995), Silly-Enghien (1995), Chièvres-Ath (1996), Rebecq-Tubize (1997) i Antoing-Péruwelz (1998)³¹. El resultat obtingut ha estat valorat molt positivament per l'esmentada Administració gestora, que no ha dubtat a entonar un cant a favor d'aquesta per a nosaltres encara inexplorada modalitat de CP: "*Dans le cadre de la construction du TGV, le remembrement a donc été une nouvelle fois un véritable outil de politique foncière au service de l'agriculture*". I el que també és molt important és que aquestes operacions de CP s'hi han practicat a una velocitat que semblava impossible per a la pròpia Administració gestora, la qual ha acabat reconeixent que "*conduire en si peu de temps autant d'opérations de restructuration agraire relevait de la gageure*". Tot un exemple a imitar, que esdevé un motiu més per a reivindicar la urgent renovació en profunditat de la regulació espanyola de la CP.

Finalment, la regulació belga de la CP es completa amb la Llei de 10 de gener de 1978 ("*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement à l'amiable de biens ruraux*"), que preveu la creació a cada província d'un "*Comité provincial de remembrement à l'amiable*" per a la gestió d'aquesta modalitat de CP, que es subdivideix en altres dues: el "*remembrement volontaire*", a la regulació del qual es dediquen específicament els arts. 9 a 22, i el "*remembrement conventionnel*", regit pels arts. 23 a 43. La resta dels preceptes de la llei són disposicions comunes a ambdós tipus de "*remembrement à l'amiable*".

En definitiva, el Regne de Bèlgica disposa d'una regulació particularment interessant, a la qual creiem que s'ha prestat fins ara menys atenció de la que es mereixeria. Seria recomanable que es comptés amb aquests esquemes legislatius quan finalment es decideixi abordar la tan necessària renovació de l'encarcarada regulació espanyola de la CP. Com hem vist, hi ha molt a aprendre, si es vol implantar una concentració moderna, efectiva, ecocompatible i oberta a tot el món rural, com necessàriament haurà de ser la CP del futur.

III. LA RICOMPOSIZIONE DELLE PROPRIETÀ FRAMMENTATE D'ITÀLIA

1. Primeres concentracions i antecedents normatius

La doctrina és especialment parca en parlar de la CP a Itàlia. S'hi insisteix, en tot cas, a assenyalar que la introducció de la CP a Itàlia no es va produir fins ja ben entrat el segle XX (PALACIOS AYECHU³²) i que la CP hi ha tingut "poco o nulo valor" (ALARIO TRIGUEROS³³), havent-hi estat substituïda per actuacions de reforma agrària integral. Miguel BUENO³⁴ va més enllà i explica les dificultats d'implantació de la CP a Itàlia en base a l'ús partidista que s'hi ha fet.

El cas és que la CP és tant necessària a Itàlia com a Espanya. Les estadístiques agràries italianes constaten que la superfície dedicada a la producció agrària hi va minvant progressivament, cosa que reconeix el propi *Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e*

³¹ Cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Remembrement rural suite ...*, op. cit.

³² María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit. p. 78.

³³ Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 13, 14 i 28.

³⁴ Miguel BUENO, op. cit., p. 155.

Forestali. Segons les seves estadístiques oficials³⁵, durant el període de 1970 a 1996, Itàlia va perdre prop de tres milions d'hectàrees (és a dir, un 16 % de la superfície agrícola útil o SAU). És cert que aquest fenomen reductiu - que té el seu origen en el continu creixement del procés d'urbanització del territori - es produeix també a la major part dels països comunitaris³⁶; però, com també es reconeix en la mateixa publicació oficial, a Itàlia, té unes repercussions més accentuades, ja que el percentatge de pèrdua de SAU hi ha doblat el promig de reducció de tots els països membres de l'UE.

Cal recordar, a aquests efectes, les dades que exposen ZEFELIPPO i VAZZANA en un documentat article sobre la realitat actual de l'agricultura italiana³⁷, arribant-hi a la conclusió de què hi ha una SAU total de 17 milions d'hectàrees i el 85% de les explotacions no arriben al promig de deu hectàrees.

En qualsevol cas, s'ha de constatar que la institució jurídica de la CP hi és ben present de molts anys ençà com ha evidenciat la doctrina tradicional. Així, per exemple, ja fa molt de temps que CORRAL DUEÑAS³⁸ es va referir a les que anomenava "nuevas distribuciones de tierra en Italia", dutes a terme a aquest país després de la segona guerra mundial. Al seu torn, SANZ JARQUE³⁹ fa esment d'algunes concentracions practicades a la regió de Fucino i a les muntanyes properes a Avigliano. Entre els estudis més recents, també trobem aquest tipus de constatació, com ara en el cas de GARCIA FLORES⁴⁰, la qual acredita la pràctica de la CP (per bé que es refereix a una extensió de tan sols 800 o 900 hectàrees) a municipis com ara Talmassone i Udine, a mitjans dels anys seixanta.

En relació als antecedents normatius de la CP a Itàlia, RAMOS PRIETO⁴¹ fa esment de la presentació que s'hi va fer de l'anomenat "Proyecto de Ley para la formación de la propiedad campesina, la CP y la ordenación rural". Al seu torn, LÓPEZ RODÓ⁴² identifica com la primera regulació italiana de la CP la Llei fonamental sobre ordenació de la propietat agrària, de 13 de febrer de 1933. D'ella dedueix que "tendía a combatir el minifundio en todas sus manifestaciones mediante la agrupación de las parcelas dispersas de un mismo propietario, ...". Aquest mateix publicista fa esment, a aquests efectes, del Codi de Mussolini, del qual cal destacar, pel que fa a la regulació de la CP, els següents preceptes:

1r) L'art. 854, en el qual, sota la rúbrica de "Normas particulares para la consecución de fines de interés público", s'inclouen normes que regulen la redistribució de la propietat per tal d'arribar a l'establiment de les unitats mínimes de conreu establertes a l'efecte.

2n) L'art. 849, d'acord amb el qual, "el propietari de terrenys entre els quals estan compreses parcel·les pertanyents a altres, de tamany inferior a la unitat mínima de conreu, pot sol·licitar que li sigui transferida la propietat d'aquestes, pagant-ne el preu, per tal d'actuar una millor sistematització de la unitat predial".

3r) L'art. 850, segons el qual, "quan terrenys contigus i inferiors a la unitat mínima de conreu pertanyin a diferents propietaris, pot, a instància d'algun dels interessats, o per iniciativa de l'autoritat administrativa, constituir-se un consorci entre els mateixos propietaris, per tal de procedir a una recomposició predial idònia per a la millor utilització dels terrenys".

4t) L'art. 862, en el qual s'estableixen les normes que han de regir la constitució - bé sigui voluntària, bé sigui d'ofici - dels esmentats consorcis que han de gestionar les actuacions de CP.

³⁵ Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, *L'agricoltura italiana. Conta 1996*, Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), Roma, 1996, p. 9 i 10.

³⁶ Vid. Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions*, 1990, *op. cit.*, p. 95. D'acord amb aquesta Memòria anual, "année par année, quelques centaines d'hectares de terres agricoles disparaissent sous l'asphalte des voies de communication ou sont absorbés par l'urbanisation et l'industrialisation".

³⁷ M. ZEFELIPPO i C. VAZZANA, *La agricultura italiana*, "El campo", núm. 129, juliol-desembre de 1993, p. 14 a 20.

³⁸ Francisco CORRAL DUEÑAS, *Ciclo de conferencias sobre ...*, *op. cit.*, p. 3.

³⁹ Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁰ Ascensió GARCIA FLORES, *Léislació francesa i italiana ...*, *op. cit.*, in totum.

⁴¹ Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 22.

⁴² Laureano LÓPEZ RODÓ, *La propiedad agraria en ...*, *op. cit.*, p. 144 i s.

2. Estat actual de la *ricomposizione delle proprietà frammentate (ricomposizione fondiaria)* italiana

Pel que fa al Dret positiu, val a dir que la regulació de la CP es va fonamentar inicialment en la normativa següent:

- L'art. 44 de la Constitució italiana de 1947, que serveix de fonament habilitador per a l'establiment legal de limitacions a l'exercici del dret de propietat, com les que s'apliquen en el procediment de CP.

- Els articles 846 i següents del Codi civil, que delimiten l'abast del dret de propietat, establint-hi diferents mesures de limitació, alhora que s'hi regulen les unitats mínimes de conreu.

- La Llei de 15 d'octubre de 1957, que afronta directament la problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·l·ària.

- El Decret núm. 215, de 13 de febrer de 1933, relatiu a les actuacions de sanejament i de CP.

Tot referint-se a la implementació d'aquesta normativa, LEEUW⁴³ ja advertí al seu moment que "la legislació no se aplica sino raramente en Italia", essent això degut a què l'esmentat Decret 215/1933 és molt rígid al respecte, exigint, com a *conditio sine qua non* per a la viabilitat de la CP, que aquesta sigui imprescindible⁴⁴ per al desenvolupament del pla de sanejament en el que s'insereixen les operacions de concentració.

Malgrat que, en els primers temps de la concentració espanyola, amb l'eufòria innovadora del moment, es va arribar a qualificar la CP com a panacea per a tots els problemes del món rural, en realitat no és ben bé així, sinó que aquesta institució - com totes - també té les seves limitacions. La constatació d'aquestes limitacions ha estat la causa de l'escassa activitat concentradora duta a terme a Itàlia, país en el qual s'ha hagut d'acudir a la reforma agrària integral, en lloc de a la CP pròpiament dita, per tal de guanyar efectivitat en la resolució dels problemes que genera la seva peculiar orografia⁴⁵. Itàlia pertany, doncs, al grup de països dels quals la geògrafa ALARIO TRIGUEROS diu que "esta reforma técnica (la CP) se consideraba insuficiente para solucionar las graves disfuncionalidades de las estructuras agrarias, habiendo sido sustituida por acciones de reforma agraria integral".

Així i tot, val a dir que la CP segueix vigent a Itàlia - cofinançada per l'UE⁴⁶ -, ben entès que es desenvolupa sempre en el marc més ampli de les actuacions de sanejament, com assenyala GARCIA FLORES⁴⁷, en un documentat informe elaborat sobre la matèria per a l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. És per això que la documentació administrativa relativa a la CP sempre justifica l'elaboració del "*piano di*

⁴³Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 99.

⁴⁴L'art. 22 del Decret núm. 215, de 13 de febrer de 1933, té el següent tenor literal: "Si abbiano zone nelle quali sia un numero considerevole di proprietari di cui ciascuno possedga due o più appezzamenti, non contigui e non costituenti singolarmente convenienti unità fondiarie, il Consorzio concessionario delle opere può, se sia assolutamente indispensabile ai fini della bonifica ... procedere, secondo un apposito piano di sistemazione, alla riunione di detti appezzamenti, per dare ad ogni proprietario, in cambio dei suoi terreni, un appezzamento unico e, se convenga, più di uno, meglio rispondenti ai fini della bonifica".

⁴⁵Vid. M. ZEFELIPPO i C. VAZZANA, op. cit., p. 14 a 20. En aquest article es resumeix magistralment eixa problemàtica orografia. Igualment s'hi exposen concisament les seves repercussions sobre el conreu de la terra, al qual respecte s'hi manifesta que "las superficies así delimitadas se distribuyen como sigue: el 35% tierras de montañas, 40 % tierras de colinas y 22 % tierras de llanuras". Amb aquestes característiques físiques, les possibilitats de CP són inferiors a les d'altres llocs, puix que és més fàcil concentrar les planúries que no pas les terres de muntanya.

⁴⁶A aquest cofinançament comunitari de la CP italiana es refereix, per exemple, la Decisión 97/322/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con Itàlia (DOCE núm. L 146, de 5.6.97). En l'apartat dedicat als ajuts financers del FEOGA, s'hi especifica que "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

⁴⁷Ascensió GARCIA FLORES, *Legislación francesa i italiana ...*, op. cit., 1991.

riordinamento fondiario" en la necessitat de preparar el sanejament previ dels terrenys, a les zones a transformar en regadiu⁴⁸.

L'art. 42 de la Constitució italiana estableix els següents condicionaments derivats de la funció social de la propietat: "La propiedad privada se reconoce y garantiza por la ley que determinará las modalidades de adquisición y de goce, así como los límites de la misma con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos". Però no és aquest, sinó l'art. 44, el precepte en el que es troben els fonaments constitucionals més directament vinculats a la institució jurídica de la CP, així com a les actuacions de sanejament, en el procediment global de les quals està incardinada ara per ara la institució que ens ocupa. El seu contingut és tan expressiu, a aquest respecte, que no li escauen comentaris addicionals: "Per tal de realitzar una explotació racional del sòl i d'establir rendiments socials equitatius, la llei imposa obligacions i regles a la propietat predial privada, fixa limitacions al seu abast segons les regions i les zones agràries, afavoreix i imposa el sanejament dels terrenys, la transformació de les grans propietats i la reconstrucció de les unitats de producció; ajuda la petita i mitjana propietat"⁴⁹.

La relació entre la CP i aquest manament constitucional al legislador ordinari, pel que fa sobretot a l'obligació d'afavorir la reconstrucció de les unitats de producció, ja havia estat detectada, de molt de temps ençà per l'agrariista espanyol BALLARÍN MARCIAL⁵⁰, el qual advertia, a començaments dels anys cinquanta, que, "en Italia, el cambio se proclama en la propia Constitución de la República, que habla, en expresiva frase, de la necesidad de "reconstruir las unidades productivas" (art. 44)".

A més a més d'aquests fonaments constitucionals tan directament orientats al sanejament en general i a la CP (per bé que sense esmentar-la explícitament) en particular, val a dir que, tot i ésser anterior a la Constitució vigent, a nivell reglamentari, es continua aplicant el Decret núm. 215, de 13 de febrer de 1933, relatiu a les actuacions de sanejament i de CP.

El que més destaca d'aquesta regulació italiana és l'acurada defensa dels drets de tots els afectats (no sols dels propietaris) que s'hi estableix. Hi ha una mena de prurit de protecció a ultrança d'aitals drets, que té manifestacions concretes com ara aquestes:

- El termini per a la presentació de recursos dura fins a tres mesos⁵¹.

- S'obliga l'Administració gestora a notificar individualment ("*con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno*", puntualitza l'art. 26, *in fine*, del Decret núm. 215, de 13 de febrer de 1933) les decisions de l'Administració gestora que afecten llurs drets i interessos legítims, incloent-hi els documents equivalents a les nostres bases i al nostre acord de CP.

⁴⁸ Vid., per totes, l'*Adunanza* núm. 274, de 26 de gener de 1968, del *Magistrato alle Acque (Comitato Técnico Amministrativo)*, en la qual podem llegir aquesta fonamentació: "La necessità di addivenire alla redazione del piano si è manifestata a seguito della costruzione nella zona di importanti opere di bonifica idraulica aventi lo scopo di assicurare ai terreni ...un efficace deflusso delle acque meteoriche e di risorgenza, premessa questa indispensabile per avviare nella zona l'auspicata trasformazione fondiaria".

⁴⁹ Per tal d'aprofundir en les repercussions que aquest tractament constitucional té respecte a l'ordenació jurídica de la propietat en general i de la propietat agrària en particular, *vid.* Gian FRANCO CARTEI, *La propiedad en la Constitución italiana*, i Antonio CARROZZA, *La propiedad agraria en Italia*, ambdós inclosos en l'obra col·lectiva de Javier BARNES (coordinador), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, p. 191 a 212 i 695 a 703, respectivament.

⁵⁰ Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ... op. cit.*, p. 72.

⁵¹ Pensis que, a Espanya, el termini és de trenta dies hàbils, i part de la dogmàtica espanyola LEEUW i PALACIOS AYECHU, per exemple) encara en proposa la reducció, per tal d'afavorir la urgència del procediment. Com argumentem *infra*, no compartim aquest criteri limitatiu, perquè considerem que els drets fonamentals (entre els quals, el dret a la tutela judicial efectiva) han de prevaldre sobre les regles de procediment. La legislació italiana, per contra, decanta la balança excessivament cap a l'altre costat, fins a l'extrem de destorbar innecessàriament el normal desenvolupament del procediment. Al nostre parer, segurament la solució més idònia estaria en una benmesurada ponderació dels interessos, en joc, fent-hi prevaldre moderadament els drets fonamentals, sense exageracions innecessàries. El termini d'un mes que, amb caràcter general, estipula l'LRJAPPAC per a la impugnació dels actes administratius ens sembla el termini més equilibrat a aquests efectes.

- També se l'obliga a tornar a publicar - i a notificar individualment a tots els interessats - les rectificacions del "*piano di riordinamento*" posteriors a la seva aprovació.

- Quan, en els recursos contra l'acord, s'impugna la classificació o qualsevol altra matèria continguda en el "*piano di sistemazione*" (document equivalent a les nostres BD), s'entra en el fons de la qüestió plantejada⁵², en lloc de rebutjar el recurs com a extemporani⁵³.

L'únic supòsit en el qual es fa prevaldre el procediment sobre els drets dels interessats és quan es posa en risc el principi general de conservació de la concentració ja feta - principi al qual dóna molta importància la nostra jurisprudència -, fins a l'extrem de què s'impedeix que els tribunals puguin obligar a refer la concentració⁵⁴, sense perjudici de les indemnitzacions en metà-lic que s'hi estableixi.

Val a dir que aquesta defensa a ultrança dels drets dels ciutadans no hi és una característica específica del procediment de CP, sinó que ja hi ha esdevingut una característica definitiva de tot el sistema constitucional italià fonamentat en el que SACCHETTI⁵⁵ presenta com "el propio principio de supremacía del individuo (de que el Estado existe para servir al individuo, y no a la inversa, sobre el que se construye nuestra Constitución)". És en aplicació d'aquest principi constitucional que, com diu l'esmentada jurista italiana, han estat promulgades les darreres lleis administratives de caire general (que, òbviament, informen també el procediment de CP), entre les quals cal remarcar la Llei 241/1990, de 7 d'agost, mitjançant la qual s'estableixen noves normes de procediment administratiu.

L'organisme competent, en aquest àmbit funcional, ha passat a ser l'anomenada "Cassa per la formazione della proprietà contadina", ens de dret públic, l'organització del qual fou aprovada per Decret ministerial de 22 de setembre de 1948 ("*Norme per la organizzazione ed il funzionamento della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, istituita dall'art. 9 del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 121*"). L'art. 2n dels seus vigents estatuts, que varen ésser renovats per Decret núm. 1168/1982, d'1 de desembre, estableix al respecte que "*La Cassa, nel rispetto degli obiettivi della programmazione in materia di politica agricola, agroalimentare e forestale et in armonia con i programmi regionali di sviluppo, adotta piani di riordino e ricomposizione fondiaria ...*". Val a dir que, d'uns anys ençà s'està preparant una profunda reforma d'aquesta Cassa i de les funcions que té encomanades⁵⁶, especulant-s'hi inclús amb la possibilitat de transformar la Cassa en una agència independent⁵⁷.

Dit això, cal matisar que aquest organisme oficial no duu a terme directament la CP, sinó que gestionen aquesta millora els oportuns *Consorzi*, entitats amb personalitat jurídica pròpia per al compliment de llurs finalitats, a les quals s'encomana la íntegra gestió de les tasques de concentració. Tot recolzant-se en Francesco MILANI, explica PALACIOS AYECHU⁵⁸ que aquests consorcis, que es regeixen pels articles 854 i 855 del Codi civil italià de 1942, es constitueixen com a "personas jurídicas de carácter público, cuyos fines son

⁵² Vid., ad exemplum, la Resolució del *Ministro Secretario di Stato per l'Agricoltura e per le Foreste* a hores d'ara, *Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali*, acordada amb el *Ministro per l'Interno*, mitjançant la qual es resolen els 64 recursos administratius presentats contra el "*piano di riordino fondiario*" (acord de CP) elaborat pel *Consorzio per la Bonifica e lo Sviluppo Agricolo della Bassa Friulana*, en lata de 18 de desembre de 1965.

⁵³ Aquest darrer criteri és el que s'aplicaria a Espanya, d'acord amb una consolidada doctrina legal, mitjançant la qual el TS ha reiterat el criteri hermenèutic de la preclusivitat de les BDF.

⁵⁴ L'art. 28 del Decret núm. 215, de 13 de febrer de 1933, disposa a l'efecte que "*l'autorità giudiziaria non può, tuttavia, con le sue decisioni, provocare una revisione del piano, ma soltanto procedere ad una conversione e liquidazione in danaro dei diritti da essa accertati*", sense oblidar que "*il credito relativo a questo risarcimento è privilegiato sopra qualunque altro*".

⁵⁵ Maria-Chiara SACCHETTI, *El derecho de acceso ...*, op. cit., p. 131 a 149.

⁵⁶ Les perspectives de futur estan detalladament exposades en Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina, *Progetto giovani. L'importanza del ricambio generazionale in agricoltura. Nuevo ipotesi di impegno strutturale e di riordino fondiario (Relazione della Cassa FPC in occasione dell'audizione presso la Camera dei deputati XIII Commissione Permanente Agricoltura)*, "Spazio Rurale", núm. 10, octubre de 1997.

⁵⁷ Cfr. Franco GRECO, *Il bilancio della Cassa Formazione Proprietà Contadina. Ristrutturazione fondiaria, 1997 un anno determinante, "Italia"*, edició del 24.12.1997.

⁵⁸ María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit. p. 104.

concretar las transferencias coactivas, pudiendo exigir las sumas de dinero necesario para cubrir los gastos que exija la recomposición territorial de cada zona".

Els consorcis, així constituïts, s'encarreguen de la confecció de l'anomenat *"piano di sistemazione"* (bases definitives, en la terminologia de la nostra LRDA), amb la corresponent investigació de la propietat i classificació de les parcel·les aportades. Igualment els hi està encomanada la reorganització de la propietat, al qual objecte han de procedir a la confecció del que s'hi anomena *"piano di riordinamento"* o *"piano di riordino fondiario"*, equivalent a l'acord de CP que estableix l'LRDA.

Cal afegir, d'altra banda, que, a Itàlia, s'ha produït durant els darrers anys una descentralització de les funcions relacionades amb l'agricultura, que s'aproxima bastant a l'esdevinguda a Espanya amb motiu de l'establiment de l'Estat autònom. Iniciada la descentralització amb la Llei 491/1993, de 4 de desembre⁵⁹, a hores d'ara, la norma clau al respecte és el Decret legislatiu 143/1997, de 4 de juny⁶⁰, a tenor de l'art. 1 del qual, *"tutte le funzioni ed i compiti*

svolti dal Ministero di cui al comma 1 e relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e funzionali, ad eccezione di quelli tassativamente elencati nell'articolo 2". Amb aquesta norma s'aprofundeix en la filosofia autonomista que ja s'albirava en l'art. 2 i concordants de la Llei 97/1994, de 31 de gener, per la qual es renova la regulació italiana de les zones de muntanya.

El que sembla evident és que la caduca regulació italiana de la CP està tan necessitada com l'espanyola d'una urgent adequació a aquest nou context autonomista, així com als nous reptes de l'agricultura i del desenvolupament rural en general, en el marc de la Unió Europea i de la creixent globalització de l'economia. De fet, aquesta actualització ja s'està reclamant amb insistència des dels mitjans de comunicació italians, amb articles tan interessants com el de Salvatore BUSCEMI, en el qual es qualifica l'esmentada regulació com *"una legislazione da tempo obsoleta"*, assegurant que, *"di fronte ai problemi di crescita della nostra agricoltura e alla forte frammentazione della proprietà agricola, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di provvedere e di dare priorità all'accorpamento fondiario"*.

En definitiva, podem afirmar que Itàlia i Espanya compten amb les regulacions de la CP més necessitades d'una reforma en profunditat que les posi al dia i les adapti a les noves exigències de la societat actual, de les respectives Constitucions i de l'ordenament jurídic comunitari.

IV. LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA A ALTRES PAÏSOS

1. La CP al continent europeu

La problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària, com ja ha quedat demostrat, no és específica d'Espanya, sinó que s'estén per tot el món, com també s'hi estenen les actuacions de CP amb les quals es combat aquesta doble problemàtica agrària.

Del que s'esdevé a Europa, ja n'hem fet una completa anàlisi, per la qual cosa no cal insistir-hi massa. Si un cas, completariem l'exegesi amb aquests apunts breus:

1r) L'acollida que ha tingut la CP a nivell comunitari ja va ésser avançada per la doctrina espanyola dels anys seixanta, que, en una de les publicacions de l'època, després d'enunciar els esforços dels Estats membres de les incipients Comunitats Europees en

⁵⁹ Legge 4 dicembre 1993, n. 491: Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, núm. 285, de 4.12.1993).

⁶⁰ Decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, de conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.º. 129, 6.6.1997).

matèria de CP, concloï a que "no puede resultar extraño que la concentración parcelaria constituya en la actualidad una de las líneas básicas de la política común de reforma de las estructuras agrarias adoptadas por los países firmantes del Tratado de Roma".

2n) D'altra banda, constatem que hi ha tot un reguitzell de Decisions de la Comissió Europea, en les quals es dona un recolzament explícit a les actuacions de CP de països comunitaris, com ara el Regne Unit, Irlanda, Dinamarca, Grècia, Portugal, Àustria, Finlàndia i Suècia. A totes elles, la Comissió Europea reconeix les actuacions de CP de cada país com a susceptibles de cofinançament per part de l'UE, indicant-hi sistemàticament que "los gastos relacionados con una concentración parcelaria son elegibles en aplicación de la letra d) del artículo 5 del Reglamento de la sección de Orientación del FEOGA".

3r) Al marge dels països l'ordenació dels quals hem analitzat acuradament, hi ha altres als quals també es duen a terme actuacions de CP, com ara aquests:

- Àustria, que aplica un model de CP-desenvolupament rural similar a l'alemany i a l'holandès. La CP hi té el seu superior fonament jurídic en els arts. 12.3 i 12.6 de la Constitució austríaca, que atribueix a la Federació competència per a regular per Llei federal de reforma agrària, en l'àmbit de la qual es consideren incloses les operacions de CP.

La CP pròpiament dita hi té atribuïda la doble finalitat de millora de l'estructura de la propietat rústica i de la infraestructura de la zona afectada, de manera que s'hi integren tant la reordenació de la propietat com l'adopció de mesures i la construcció d'instal·lacions comunes de tota mena, inclús el redreçament del paisatge. Potser sigui per això que les comissions que hi intervenen s'anomenen "comissions de reforma agrària".

Seguint un sistema constitucional de distribució de competències semblant a l'espanyol, de bases-desenvolupament, la regulació de la CP austríaca està integrada per unes lleis federals de caràcter bàsic, que cada Land desenvolupa com li convé, mitjançant la corresponent *Loi sur l'aménagement des terres agricoles (Flurverfassungs - Landesgesetz)*. A Haute-Autriche, per exemple, regeix la llei d'aquesta denominació de 1979 (que va reemplaçar a la del 1972, que, al seu torn, havia substituït a la llei de 1911, reposada al 1954). El mateix s'esdevé a Basse-Autriche, on regeix la llei de 1975, que reemplaçava la llei de 1934.

El procediment de CP s'articula en quatre fases: fase d'inici, fase d'ocupació dels terrenys afectats i de classificació, fase de determinació de les mesures i instal·lacions comunes i fase de l'acord de CP, ben entès que la llei permet fer-hi la presa de possessió fins a tres anys abans d'aquest acord definitiu. No s'hi aplica el principi de gratuïtat de la CP que preveu la nostra legislació, sinó que els afectats - que queden obligatòriament integrats en la corresponent associació de dret públic -, comparteixen les despeses de les obres i millores que s'hi executen.

La gestió de la CP recau sobre la corresponent Autoritat agrària de districte, la qual disposa l'inici de la CP (amb una preocupant tendència, val a dir-ho, a l'inici d'ofici) i en controla el procediment, aprovant successivament el Pla d'avaluació ("*Bewertungsplan*"), el Projecte de pla de concentració, el Pla de les instal·lacions comunes ("*Plan der gemeinsamen Massnahmen und Anlagen*") molt més ampli que el nostre habituals plans d'obres), la presa de possessió provisional i el Pla de concentració.

Les seves decisions són impugnables prop de la Comissió Regional de Reforma Agrària i de la Comissió Suprema de Reforma Agrària (vinculades, respectivament, al Govern del Land i al Ministeri federal de l'Agricultura i els Boscós), que són les autoritats superiors en la matèria. Malgrat el seu caràcter purament administratiu, llurs decisions no poden ésser modificades per l'Administració. En la resolució dels recursos de CP, funcionen com una mena de tribunals especialitzats en la matèria, per bé que els interessats en solen qüestionar la imparcialitat, atesa la seva vinculació amb l'Administració gestora, sense que ni els tribunals interns austríacs (Tribunal Administratiu i Tribunal Constitucional) ni el TEDH hagin admès fins ara aquesta manca d'independència i d'imparcialitat.

Aquest model aporta beneficis, però provoca una durada tan exagerada dels processos de CP que el TJCE ja ha condemnat diverses vegades a Àustria, per considerar que el temps que s'hi triga a cloure les actuacions ultrapassa amb escreix el termini raonable exigut per l'art. 6.1 del CEDH, alhora que el seu complicat sistema d'impugnació resulta disfuncional, com demostren les sentències del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000068) i 23.4.1997 (REF. 00000617, affaire Stallinger et Kuso contre Autriche), a les quals es constata que la manca d'enteniment entre les autoritats agràries de districte, les comissions agràries i el Tribunal Administratiu obliguen, en ocasions, a aprovar dos o tres acords de CP.

Una altra prova que aquest no és un sistema envejable és que, quan el Consell de Ministres del Consell d'Europa ha requerit al Govern austríac que li acredités les mesures adoptades per a posar remei a les violacions de l'art. 6.1 del CEDH derivades de l'excessiva durada de la CP, el Govern austríac ha contestat reconeixent que hi ha intentat posar remei mitjançant una nova regulació legal de la CP. Val a dir que el mateix Tribunal Constitucional austríac també ha forçat la modificació d'eixa regulació en alguna ocasió. En darrer terme, resulta poc edificant que, a aquestes alçades, Àustria encara mantingui vigent la seva reserva en l'art. 6.1 del CEDH, en virtut de la qual, les comissions de reforma agrària poden continuar actuant com a tribunals, sense reconèixer als participants pels processos de CP el dret a l'audiència pública que garanteix l'esmentada norma convencional.

D'altra banda, constatem que el Parlament Europeu i la Comissió Europea han obert una investigació sobre les destrosses ambientals que s'estan derivant de les actuacions austríaques de CP, les quals han estat denunciades per no respectar les Directives comunitàries que s'hi relacionen, i més concretament la Directiva 79/109/CEE, relativa a la protecció de les aus i la Directiva 92/13/CEE, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i la flora silvestres. Les autoritats austríaques al·leguen que eixes actuacions públiques es duen a terme d'acord amb la llei sobre el règim agrari vigent a la Baixa Àustria. Tanmateix, encara està per demostrar si s'hi han respectat els condicionaments que imposa a la CP el Dret comunitari. Plantejada en aquests termes la qüestió mitjançant la corresponent pregunta parlamentària, la Comissió Europea va respondre que ja estava assabentada dels fets denunciats i que estudiava les mesures que s'hi havien de prendre (vid. DOCE núm. C 320, p. 80, de 6.11.1999).

- A Grècia, el cofinançament comunitari de la CP està impulsant aquest tipus d'actuacions, especialment a les terres dedicades al conreu del cotó, com testimonia un dels estudis de la FAO, en el qual, ultra reconèixer els avantatges econòmics de la CP ("las inversiones en obras de infraestructura ... pueden aumentar la competitividad del algodón griego. Además, los costos de producción... pueden reducirse mediante la concentración parcelaria ..."), s'indica que "este proceso ya se ha emprendido y cuenta con el apoyo de varios programas de la CE". En tot cas, el Consell d'Europa té recomanat a Grècia que no dugui a terme cap obra de CP als espais d'especial significació mediambiental.

- A Suècia, es va començar a concentrar a mitjans del segle XVIII, fins que es va aconseguir concentrar la pràctica totalitat dels prats i boscos del país. A mitjans del segle XX, encara hi havia una incessant tasca de CP (entre 1949 i 1952, per exemple, es van cloure més de nou-centes noves concentracions). La raó és que - encara que menys greu que en els països del centre d'Europa - el problema de la dispersió parcel·l·lària també estava present a Suècia, ja que, com reiteradament ha advertit SANZ JARQUE, hi havia un promig d'entre 2 i 40 parcel·les per explotació agrària, amb una superfície mitjana per parcel·la d'entre 0,06 i 2,93 hectàrees.

A hores d'ara, s'hi segueix practicant la CP, que està regulada fonamentalment per la Llei núm. 988/1970, denominada "*Fastighetsbildningslagen*" (en endavant, LCP-SUE), complementada per la llei de 1979 sobre l'adquisició de terres, que, en paraules del TEDH "*a été promulguée pour répondre aux objectifs de la politique forestière et d'aménagement du territoire*". Així s'expressa el Tribunal d'Estrasburg en la sentència de 21.2.1990 (REF. 00000222, affaire *Håkansson et Sturesson*, punts 11 i 27), que resol un ligit provocat per la decisió de les autoritats agràries sueques de sotmetre una parcel·la a venda forçosa, al considerar-la "*une unité de rationalisation*" (*rationaliserings-fastighet*) *devant servir au remembrement d'autres propriétés de la région, susceptibles d'une meilleure mise en valeur*".

A començaments dels anys noranta, es va iniciar un procés de reforma en profunditat de la política agrària sueca, en el marc de la qual podria haver-se actualitzat l'esmentada normativa reguladora de la CP. Eixa reforma legislativa hagués estat força interessant per a la institució que aquí ens ocupa, puix que, d'una banda, s'hi qüestionava l'intervencionisme agrari, amb una clara tendència a la desregulació i a la simplificació legislativa, i, de l'altra, es pretenia potenciar ostensiblement les mesures de conservació i millora del medi ambient. En base a aquests plantejaments reformistes, s'hagués pogut aprovar una regulació de la CP força avançada i ecocompatible. Tanmateix, les perspectives d'integració en la Unió Europea varen frustrar aquestes esperances, ja que, encara que la nova política agrària es va començar a aplicar l'any 1991, aviat va ésser abandonada, pels motius esmentats.

En qualsevol cas, la CP es segueix practicant a Suècia, en base a la citada legislació, que ha estat objecte d'abundoses modificacions, mitjançant tot un reguitzell de lleis dels anys 1971, 1972, 1973, 1977, 1979, 1981, 1983, 1987, 1989, 1990, 1992, 1993, 1994 i 1995, que l'han mantinguda actualitzada i adaptada a les exigències de cada moment.

- Pel que fa a la *land consolidation* britànica, hem de dir que la Gran Bretanya no és precisament un país d'excessiva tradició en matèria de CP. Així ho han remarcat tant la doctrina clàssica com la contemporània, que solen singularitzar el Regne Unit pel seu escàs interès demostrat per les actuacions de CP. L'explicació del poc ús que s'hi fa d'aquesta millora pot trobar-se en el fet de què Anglaterra ja havia introduït importants millores en la seva agricultura durant el segle XVIII, que es varen completar amb les grans transformacions agràries abordades en el decurs del segle XIX. És per això que, al referir-se als antecedents de la CP a nivell del Dret comparat, autors com els esmentats - als quals caldria afegir altres, com ara RAMOS PRIETO, RIOS CARMENADO, IGLESIAS PINEIRO, etc. - solen fer esment també del Regne Unit, ni que sigui per a fer-hi constar que, a les darreries del segle XIX i a començaments del segle XX, s'hi va intentar fer front a la problemàtica de l'atomització de la propietat rural, amb la constitució dels anomenats "patrimonis familiars indivisibles".

Per la nostra part, afegiríem que les autoritats agràries britàniques ens han confirmat que, en temps passats, hi va haver algunes experiències de CP - sense que les fonts consultades hagin pogut facilitar-nos cap tipus d'estadístiques que les quantifiquin i localitzin - fins que, ara fa uns vint anys, es va abandonar aquest tipus d'activitats de reforma estructural. En tot cas, resulta evident que, a hores d'ara, ja no es practica la CP.

- En relació a Dinamarca, les dogmàtiques científiques clàssica i contemporània confirmen que, a aquest país (i el mateix hom podria dir de Finlàndia i Noruega), es va començar a concentrar durant els segles XVII i XVIII. SANZ JARQUE emfasitza que la CP s'hi va executar "de una forma radical sobre la mayor parte del país desde la mitad del siglo XVII hasta mediados del XVIII", sens perjudici de què, més endavant, es continués la tasca de reforma de les estructures agràries, amb tota mena de mesures complementàries. En sentit similar s'expressa PALACIOS AYECHU, per a qui s'hi va començar a concentrar al segle XVIII. En canvi, ALARIO TRIGUEROS manté el criteri de què la CP, tal com avui l'entendem, no es va practicar a aquest país fins a la promulgació de la Llei de 3 d'abril de 1925.

En qualsevol cas, el que ningú discuteix és que el minifundisme i la dispersió parcel·l·ària han deixat de constituir un greu problema per a l'agricultura danesa, si més no de mitjans del segle XX ençà. Així i tot, es segueix practicant la CP - allà anomenada "*landbrugslov*" -, en base a una normativa perfectament actualitzada, constituïda fonamentalment per la denominada "*Land Consolidation Act: Regulation n° 318 of 25th April 1996 on land consolidation between agricultural properties*" (en endavant, LCP-DIN). Una circular interna denominada "*Internal position paper of March 1998. Land consolidation principles*" resumeix els principis pels quals es regeix l'Administració gestora de la CP danesa, el primer dels quals és el de la voluntarietat d'aquestes actuacions ("*Land consolidation is voluntary*", s'hi estableix categòricament).

El model que s'hi aplica és equivalent al de la CP ecocompatible que voldríem veure implantat a Espanya, *desideratum* que sembla compartir el gallec Serafín GONZÁLEZ, el

qual contraposa el model danès de CP al que anomena "*modelo franquista de concentració parcelaria que se segue a aplicar na Limia*", remarcant que la concentració danesa adopta mesures de caire ecològic i mediambiental tan encertades com aquestes: "*preservar e crear pequenos espacios naturais para a vida silvestre ou para implantar cultivos ecológicos*", "*crear ou estender reservas naturais ou zonas de descanso, reconstituir zonas húmidas, poñer terras en barbeito, plantar árbores e crear zonas protexidas a carón de lagos e correntes de auga*", "*crear unha reserva ornitológica unida á zona protexida polo convenio de Ramsar...*". Tanmateix, la CP encara hi té una excessiva dependència agrària, que s'evidencia en les directrius emeses per la pròpia Administració gestora de la CP.

A més a més del seu escrupolós respecte pel medi ambient, el model danès de CP té el gran avantatge de preveure la coordinació de les tasques de concentració amb la resta de les actuacions que es duen a terme a la mateixa zona - bé siguin de protecció de la natura, bé siguin de planejament urbanístic de zones urbanes -, en el marc d'una planificació general de l'espai rural.

2. Extensió de la CP per arreu del món

Al girar la vista a la resta del món, és obligat recordar que, al 1963, SANZ JARQUE⁶¹ ja va confirmar l'existència de disposicions especials sobre la CP als següents països: Alemanya, Argentina, Àustria, Bèlgica, Bolívia, Ceilán, Colòmbia, Chile, Dinamarca, Egipte, Espanya, França, Federació Malaia, Hondures, Índia (Punjab i Uttar Pradesh, principalment), Irak, Iugoslàvia, Japó, Jordània, Líban, Marroc, Mèxic, Països Baixos, Paquistà, Polònia, Síria, Suècia, Suïssa, Tunísia, Uruguai i Venezuela. Altres autors de la mateixa època també s'han ocupat de les experiències de CP de molts Estats europeus i extraeuropeus⁶². Més recentment, la dogmàtica contemporània ha abundat en aquesta exposició, afegint-hi referències a les concentracions fetes a Cuba, Finlàndia, Irlanda i altres països.

Per la nostra banda, hem d'apuntar que, en aquesta darrera doctrina espanyola especialitzada, encara notem a faltar les necessàries referències a les actuacions de CP de països com ara Portugal, Holanda, Luxemburg i el Marroc, a les quals dediquem una especial atenció en aquest estudi, perquè tenen uns trets diferenciadors que mereixien ésser destacats.

També constatem que s'hi ignora la CP d'alguns països més llunyans, com ara aquests:

- Turquia, país que ja fa molts anys que va racionalitzar la planificació de la CP, en base a la seva Llei Forestal, com s'ha reconegut de la FAO estant⁶³.

- El Japó, país en el qual el minifundisme constitueix un mal endèmic, amb un promig d'una hectàrea i mitja per finca⁶⁴, i del qual la mateixa FAO testimonia que s'hi està fomentant la CP per tal d'afavorir la competitivitat agrària, especialment en el camp de l'arros⁶⁵. Hem de deixar constància de què el model de desenvolupament rural d'aquest país - que, com veiem, inclou la millora de CP -, ha estat específicament analitzat per Jian-Ming ZHOU⁶⁶, el qual, a més a més, ha assentat les bases per al seu perfeccionament *de lege*

⁶¹ Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento ...*, op. cit., p. 6.

⁶² Vid., *ad exemplum*, Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., p. 69 a 91; Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 99 a 105; Angel CABO ALONSO, *Estado de la...*, op. cit., p. 98 a 102; i Ramón BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 65 a 87.

⁶³ Cfr. Dirección de Montes y Productos Forestales de la FAO, *La labor de la FAO: Comisión Forestal Europea. Técnicas de trabajo forestal y capacitación de trabajadores forestales*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 13, núm. 4, 1959, p. 2.

⁶⁴ Cfr. Albert MASSOT MARTI, *La Política Agraria Común ...*, op. cit., p. 64 i s.

⁶⁵ Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Aplicación de las directrices ...*, op. cit., punt 12. Després de comprovar-se que els preus rebuts pels productors agraris s'havien reduït durant els anys 1997 i 1998, s'indica que "Japón está actualmente fomentando también la concentración parcelaria de los arrozales para mejorar la competitividad del sector".

⁶⁶ Jian-Ming ZHOU, *Proposals for Land Consolidation and Expansion in Japan*. Tot i reconeixent que no hem pogut tenir accés directe a aquesta obra, no ens en podem estar d'esmentarla, atès el seu interès als efectes que ens ocupen. Gràcies al resum de l'obra elaborat per l'European Institute-EUI (European University Institute), de Fiesole (Toscana, Itàlia) - vid. <http://ideas.uqam.ca/ideas/lata/Papers/ftheuroec96-36.html> -, en podem destacar dues idees:

1a) El minifundisme que impera al Japó i en general a tots els països de l'Àsia monzònica constitueix un seriós obstacle per a la consecució d'un desitjable desenvolupament rural sostenible.

ferenda.

- Taiwan, la Xina continental i Corea del Sud, països asiàtics la CP dels quals també ha estat objecte d'estudi per part del doctor Jian-Ming ZHOU⁶⁷.

- L'Índia, país en el qual les actuacions de CP estan adquirint darrerament una notable puixança. Els nostres legisladors haurien de tenir en compte aquest sistema de CP que es duu a terme a la que està considerada la democràcia més gran del món, perquè ja fa molt de temps que s'hi implementa el principi de subsidiarietat - que ara sembla haver redescobert la Unió Europea -, fomentant la participació municipal en la gestió de la CP.⁶⁸

- Indonèsia i Nigèria, països en els quals el Banc Mundial està propiciant activament la introducció de la CP⁶⁹. Indonèsia, en concret, ha estat el primer país de l'Àsia sudoriental que ha introduït aquest tipus d'actuacions públiques. El primer procés de CP es va endegar a Bali a l'any 1979 i va cloure el 1985. D'aleshores ençà els projectes de CP s'han estès per tot el territori. A mitjans de 1993, ja s'havien dut a terme 102 experiències d'aquest tipus, afectant a 31.740 propietaris rústics i 38.210 parcel·les, amb una superfície total concentrada de 6.230 hectàrees repartides entre 25 províncies indonèsies. Aquestes concentracions s'han practicat en base a la regulació establerta en la Llei agrària bàsica (Llei núm. 5/1960), en la Llei d'ordenació del territori (Llei núm. 24/1992) i en altres normes complementàries. S'hi aplica una concepció moderna de la CP, que no té una finalitat exclusivament agrària, sinó que està concebuda com a eina de desenvolupament rural integrat⁷⁰.

- Malàsia, on els estudis de la FAO dels darrers anys⁷¹ informen de les activitats de

2a) Per a combatre'l, ZHOU formula una nova proposta de reforma del sistema, que es sintetitza en els termes següents: "*This article recommends that based on a mixed economy of private ownership of farmland and public ownership of infrastructure land, dispersed parcels of farms could be consolidated through exchange of private ownership and location into compact land units, which could then be enlarged by individual lease or cooperative/enterprise production*", amb la qual cosa es demostra que, també a l'Àsia, la CP es viu com una aspiració de futur, essent reconeguts els seus avantatges com a eina per al desenvolupament rural sostenible.

A més de la ja esmentada, interessa destacar les següents obres d'aquest autor relacionades amb la CP:

- Jian-Ming ZHOU, *Principal forms of land consolidation and expansion in China*, "Land reform, land settlement and cooperatives", núm. 2000-1, *in totum*. Aquest treball defensa la teoria de que la Xina (que al 1986 tenia un promig de 0,65 hectàrees, repartides en 9 parcel·les, per explotació familiar) ha estat l'únic país de l'Àsia monzònica d'economia arrossera que ha resolt el problema del minifundisme i la dispersió parcel·l·ària, cosa que ha aconseguit especialment de mitjans dels vuitanta ençà Tanmateix, el seu model de concentració no seria aplicable a Espanya, puix que es basa en un sistema dual de tinença de la terra, en el marc d'una economia mixta (col·lectiva-privada). Glossant aquest versat treball, el cap del "*Land Tenure Service*" de la FAO comenta que "el Dr. Zhou examina la concentració parcel·l·ària a la luz de las transformaciones que tienen lugar en China actualmente", fent referència als debats que sorgeixen a hores d'ara a la Xina sobre el futur de la seva política agrària, per causa del creixent alliberament de l'economia xinesa (*vid.* Jim RIDDELL, *Preface*, "Land reform, land settlement and cooperatives", núm. 2000-1, *in totum*).

- Jian-Ming ZHOU, *Is nominal public but de facto private land ownership appropriate? - A Comparative study among Cambodia, Laos, Vietnam; Japan, Taiwan Province of China, South Korea; China, Myanmar, and North Korea*, European Institute-EUI (European University Institute, Badia Fiesolana I-50016 San Domenico, Fiesole (Toscana, Itàlia), 1996, p. 6. En aquesta obra, ZHOU demostra com l'esmentat model japonès s'està aplicant darrerament a altres països de l'Àsia monzònica, com ara Taiwan i Corea del Sud. En el ja citat article del mateix autor "*Principal forms of land consolidation and expansion in China*", s'especifica al respecte que l'extensió d'aquest model a Taiwan i a la República de Corea es va encetar als anys setanta i vuitanta, respectivament.

⁶⁸ *Vid.* Ruchi BADOLA, *La población y los espacios protegidos en la India*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 50, núm. 199, 1999-4, on es constata que, "desde 1993, ... los planes de concentración parcelaria ... son también competencia del *panchayat*, la unidad administrativa al nivel de aldea".

⁶⁹ *Vid.* John S. SPEARS, *¿Pueden la agricultura y la silvicultura coexistir en los trópicos?*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura y productos forestales", vol. 32, núm. 128, 1980, p. 11. Normalment es pensa amb la CP com una millora únicament vàlida per als països desenvolupats. Aquest assessor del Banc Mundial, en canvi, demostra que també pot ser de gran utilitat als països menys desenvolupats del món. A la vista dels problemes que pateixen els petits agricultors de països com els esmentats, l'estudi arriba a la conclusió de que, "en estos casos, tal vez sea esencial un cierto grado de concentración parcelaria y de agricultura en cooperativas".

⁷⁰ Per a més informació sobre la CP indonèsia, *vid.* l'estudi universitari d'Ulrich LÖFFLER, *Land tenure developments in Indonesia*, George-August University Göttingen. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1996, *in totum*.

⁷¹ *Vid.*, *ad exemplum*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1998. Los procesos rurales no agrícolas en los países en desarrollo*, FAO, 1998, edició electrònica, figures 28 i 29 (<http://www.fao.org/docrep/>

l'anomenada "Administración federal de concentración parcelaria y rehabilitación de tierras (FELCRA)", que es dedica específicament a la gestió d'un dels tres programes d'assignació de terres que s'hi duen a terme des que, al 1957, el país va accedir a la independència.

Amb aquestes experiències - i moltes altres que s'hi podrien afegir -, es comprova com estava mancada de fonament la creença doctrinal de què la CP només és adient per als països desenvolupats. Cada cop resulta més patent que aquesta és vàida - com corroboren indubitablement els documents de la FAO que venim citant - per a tots els països que tinguin problemes de minifundisme i dispersió parcel·l·ària, sigui quin sigui el seu grau de desenvolupament econòmic.

La Memòria editada per la FAO arran de la seva Conferència de Roma dels dies 14 a 19 de juny de 1999⁷² és molt eloqüent en aquest sentit, puix que dóna compte de què el programa d'activitats que s'hi va aprovar per al període 2000-2001 inclou el ferm propòsit de continuar fomentant les actuacions de CP als països més empobrits de la terra. El punt 617 del programa, en concret, recull aquest compromís en els termes següents: "Se prestará asistencia a las autoridades nacionales en cuestiones demográficas de la tenencia de la tierra y utilización sostenible de los recursos naturales; diseño y registro de sistemas de catastro; tributación agraria, transferencia de tierras e hipotecas; reforma de la tierra con ayuda del mercado; y concentración parcelaria".

Davant aquesta demostració de confiança en la institució, manifestada des dels organismes de l'ONU, no ens pot estranyar que - contràriament al previst per ALARIO TRIGUEROS⁷³ - la CP també s'estigui introduint als països iberoamericans, amb la qual cosa, d'alguna manera s'està complint la pretensió inicial de què l'experiència concentradora d'Espanya servís de pont per a la seva introducció a altres països menys desenvolupats⁷⁴.

Aquesta és la tendència que s'està constatant, efectivament, a països com ara el Perú⁷⁵ (que inclús preveu la CP en la seva Constitució, cosa que no fa la nostra Carta Magna), Brasil (on la FAO constata que "en el sector del maíz y la soja se está procediendo a la concentración parcelaria, y tanto la superficie sembrada como la productividad van en aumento"⁷⁶) i Guatemala (on l'ONU està auspiciant un ampli programa d'actuacions de desenvolupament, que inclou "la concentración de los minifundistas si así lo desean"⁷⁷), de manera que la CP s'hi ha revelat com un important instrument per a la

w9500s/w9500s00.htm).

⁷²Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Programa de labores y presupuesto 2000-01*, FAO, 2001, edició electrònica, punt 617 (<http://www.fao.org/docrep/x2500s/x2500s00.htm>).

⁷³Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit. p. 24 i 25, considera que la CP no s'adiu al Estats que pateixen greus mancances estructurals, respecte als quals afirma que "esta reforma técnica se consideraba insuficiente para solucionar las graves disfuncionalidades de las estructuras agrarias, habiendo sido sustituida por acciones de reforma agraria integral, como en Italia, o, de una manera general, en Iberoamérica".

⁷⁴Aquesta pretensió estava present en l'ànim dels introductors de la CP a Espanya, com palesa Miguel BUENO, op. cit., p. 156, quan - referint-se a Iberoamèrica - especula amb el futur de la institució, assegurant que "puede servir de puente para la transferencia de tecnología en materia de reforma de estructuras entre Europa y ciertos países del tercer mundo".

⁷⁵Vid. Christian DU SAUSSAY, *La evolución de la ...*, op. cit., p. 9. Ja al 1983, aquest autor enaltia l'aposta peruana per la CP amb aquests expressius mots: "la mejor manera de lograr que los habitantes de las zonas rurales apliquen nuevas técnicas es ... la adoptada por la ley peruana del 21 de mayo de 1964, que define la reforma agraria como "un proceso integrado, pacífico y democrático destinado a transformar la estructura agraria del país ... y a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que pueda elevar su producción ...".

⁷⁶Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura ...*, op. cit., punt 33.

⁷⁷Vid. el punt 167 del *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz*, que el Secretari General de l'ONU va trametre en lata 5 de febrer de 1997, mitjançant sengles cartes adreçades als presidents de l'Assemblea General de les Nacions Unides i del Consell de Seguretat (<http://www.un.org/spanish/docs/lettrs97/s97114.htm>). L'antecedent immediat d'aquesta previsió es troba al punt 36 de l'anomenat "Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), México, D. F., 6 de mayo de 1996" (<http://www.comune.bologna.it/iperbole/assolbg/605esp.html>), on el Govern de Guatemala es compromet a "Afrontar el problema del minifundio mediante ... una política firme y sostenida de apoyo a los minifundistas para que se conviertan en pequeños empresarios agrícolas ... y ... promover, si los minifundistas lo desean, una concentración parcelaria en aquellos casos en que la conversión en

pacificació del país, una nova utilitat més a afegir-hi a la ja llarga llista de les que s'atribueixen a aquestes actuacions.

Malauradament, també hi ha alguns països iberoamericans on la CP ha fet marxa enrera:

- A l'Equador, l'art. 51 de l'anomenada "Constitución Política de la República de Ecuador" de 1984 preveia de manera més o menys explícita la CP, disposant a l'efecte que "se propenderá a la integración de unidades de producción y a concentrarlas mediante la eliminación del minifundio". Aquesta previsió constitucional va desaparèixer amb la reforma constitucional, que va aprovar una nova redacció de la Carta Magna, el precepte equivalent de la qual -

l'art. 66 - seguia proscriuint "el acaparamiento de la tierra y el latifundio", però ja s'hi havia suprimit tota referència a la problemàtica del minifundi i a la CP com a eina per a superar-lo. A hores d'ara, regeix la Constitució aprovada el 5 de juny de 1998, que dedica l'art. 30 a la regulació de la propietat, remarcant-hi la seva funció social, però tampoc fa esment de la CP.

- Pel que fa a Colòmbia, els informes de l'ONU han denunciat sense embuts que la gestió de la CP era tan nefasta que inclús es podia parlar de pràctiques pirates. L'informe de 22 de desembre de 1997 de la Comissió d'Assentaments Humans de l'ONU⁷⁸, en concret, és ben explícit al respecte, remarcant que "por lo general, los intermediarios, como los lotificadores "piratas" de Bogotá y pequeñas empresas del sector no estructurado, participan en alguna etapa de la concentración parcelaria" (punt 14). Amb tan anòmales pràctiques, no pot estranyar que la CP hagi caigut en descrèdit a Colòmbia⁷⁹.

- Pel que fa a Xile, la concentració parcel·l·lària està tan mal vista que inclús hi ha qui adverteix que la prioritització d'aquesta millora constitueix una tàctica dilatòria per a evitar la veritable reforma agrària, raó per la qual se la inclou com un dels punts de l'anomenat "Decálogo de la Contra Reforma Agraria"⁸⁰.

Les pressions polítiques de les forces més conservadores tenen, sens dubte, molt a veure amb aquests entrebancs a la consolidació de la CP a Iberoamèrica, com al seu temps va denunciar Miguel BUENO⁸¹.

pequeñas empresas no sea posible debido a la dispersión y tamaño de las propiedades". A aquests acords es refereix igualment, fent-hi esment de la CP, Lars FRANKLIN, *Enfoques interagenciales del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala dando seguimiento a la Agenda de Paz y las Agendas Globales*, ONURED, Guatemala, 1997, p. 6. Finalment, Leopoldo SANDOVAL VILLEDA, *Guatemala, la cuestión agraria y los acuerdos de paz* (<http://www.nodo50.org/sodepaz/31art11.htm>), també fa esment de l'objectiu guatemaltec de "... promover, si los minifundistas lo desean, una concentración parcelaria en aquellos casos en que la conversión en pequeñas empresas no sea posible debido a la dispersión y tamaño de las propiedades".

⁷⁸Vid. Comisión de Asentamientos Humanos, *Contribución del sector privado y el sector no gubernamental al suministro de viviendas a los grupos de ingresos bajos. Informe del Director Ejecutivo*, Naciones Unidas, 22 de diciembre de 1997.

D'entre la legislació d'aquest país, la dogmàtica clàssica sempre havia demostrat un especial interès per la Llei de 22 de novembre de 1961, sobre reforma social agrària, que dedicava tot el capítol XVI (arts. 87 al 94) a regular la problemàtica relativa als minifundis i a la CP. Aquest interès es fa palpable a les obres de Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de la vigente Ley ...*, op. cit., p. 7, i *Legislación y procedimiento ...*, op. cit., p. 8, que el justifica en base a què els objectius de la llei consistien en "reformular la estructura social agrària por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal".

Tan bons auguris, emperò, no s'han confirmat, i la llei de 1961 ha estat derogada i substituïda per la coneguda com "Nueva ley de reforma agraria", denominació amb la qual es fa referència a la "Ley 160 de 1994 (Agosto 3), por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la Adquisición de Tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones". En aquesta ocasió, el legislador colombià ja no ha apostat per la CP, al considerar que la delicada situació que viu el país exigeix mesures colonitzadores, que facilitin l'accés a la propietat dels pagers sense terra.

⁸⁰Cfr. Sebastián COX URREJOLA, *La experiencia de la reforma agraria en Chile. Cuestiones Socios Jurídicas a considerar*, Seminario Reforma Agraria y Democracia, Santiago de Chile, 1998.

⁸¹Segons Miguel BUENO, op. cit., p. 154, "en países de Latinoamérica..., donde la concentración parcelaria es tan necesaria ... como en España, no ha podido prosperar esta medida por ser considerada por los grupos conservadores en el poder como una brecha abierta en el sagrado derecho de la propiedad".

Per contra, la CP està adquirint un auge inusitat als països europeus que fins fa poc havien estat sotmesos al règim comunista. Si la doctrina científica sempre s'havia referit a aquests països com a constitutius d'una excepció a l'estesa de la CP per arreu del món, ara és obvi que ja no en són una excepció. Inclús els organismes de l'ONU han constatat i recolzat els esforços d'alguns d'aquests països, com ara Hongria, per a introduir-hi la CP amb caràcter prioritari, considerant-la un dels grans reptes de futur⁸².

Si algú havia pensat que la CP és una institució del passat, només cal que giri la mirada cap a aquests països per a comprovar el pervindre que té aquesta consolidada, però no encara suficientment explotada, millora rural, amb l'explícit recolzament dels més prestigiosos organismes internacionals.

⁸² Vid. Comisión Internacional del Álamo, *Informe de la 20ª reunión ...*, op. cit., p. 3. Aquest informe inclou punts tan interessants, als efectes que aquí ens ocupen, com els que fan referència a l'objectiu prioritari hongarès de "*accélérer le processus de remembrement des terres et des forêts*" i a la consideració de la CP com un dels reptes que s'han marcat les autoritats agràries del país, per a les quals "*des défis importants se profilent, y compris le remembrement des terres forestières privées*".

